

O direito-garantia fundamental ao devido processo legal administrativo apenatório de trânsito: interpretação *in bonam partem* e retroatividade irrestrita da jurisprudência e legislação mais benéficas

The fundamental right-guarantee to traffic apenatory administrative due process of law: interpretation in *bonam partem* and unrestricted retroactivity of the most beneficial jurisprudence and legislation

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas¹

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
robertocsgaldas@uol.com.br

Resumo

O presente estudo analisa como se deve dar o respeito, por parte do Estado brasileiro, ao direito-garantia fundamental do devido processo legal, no âmbito da Administração Pública, *maxime* quanto à correta observância dos seus princípios constitucionais informadores da interpretação e retroatividade da jurisprudência e da norma mais benéficas, em um contexto de Direito Sancionatório relacionado ao processo administrativo, *in casu*, das apenações de trânsito de suspensão e cassação do direito de dirigir, não obstante a dimensão de função social que esta atividade estatal desempenha em termos de conscientização e repressão aos abusos para uma melhora nas condições gerais de mobilidade urbana no tráfego dos veículos automotores. Nesse diapasão, a análise se atém às imprescindíveis interpretação *in bonam partem* e retroatividade irrestrita da jurisprudência e das normas

¹ Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor da Faculdade Paulista de Direito, da PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretor do IASP - Instituto dos Advogados de São Paulo (período: 2013-2015; 2019-2021). Professor convidado dos Cursos de Mestrado e Doutorado da UNICURITIBA. Professor permanente dos Cursos de Maestría en Derecho de las RRII y de la Integración en América Latina de la UDE - Universidad de la Empresa - Montevideú/Uruguai. Advogado no Brasil e em Portugal. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Faculdade Paulista de Direito, Rua Min. Godói, 969, Perdizes, CEP 05015-000, São Paulo/SP, Brasil.

apenatórias de trânsito mais benéficas ao recalcitrante, vistas enquanto vetores que orientam o adequado cumprimento do dever do Estado de respeito ao direito-garantia fundamental do *procedural and substantive due process of law* para uma válida inflicção das apenações de suspensão e cassação do direito de dirigir, inclusive segundo uma concepção colaborativa do processo administrativo. Para tanto, o método empregado é o dedutivo, valendo-se da técnica de abordagem de cunho bibliográfico e documental, mediante uma metodologia de trabalho a centrar-se nos aspectos primordiais estabelecidos para um estudo interdisciplinar que envolva temas de Direito Constitucional e Administrativo, e também de Direito Processual e Sancionatório, devido, especialmente, ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico próprio aplicado a um determinado tipo de relação jurídica administrativa processualizada, principalmente sob o influxo de concertação advinda de distintos setores privados, relação esta considerada como inserta em um constitucionalismo e administrativismo de resultado que tome por base uma concepção de processo administrativo consonante com a Constituição Federal de 1988 e que permita se descrever as relações-de-relações existentes entre as diferentes sanções, possibilitando, assim, surpreender-se a maneira adequada e mais democrática de exercício do *jus puniendi*, infligido no âmbito administrativo por meio do ancilar *jus imperii*.

Palavras-chaves: Devido processo legal administrativo apenatório de trânsito; Constitucionalismo e administrativismo de resultado; Interpretação *in bonam partem*; *Novatio legis in melius*; Retroatividade jurisprudencial mais benéfica.

Abstract

The present study analyze how the Brazilian State should the respect to the fundamental right-guarantee of the due process of law, within the scope of Public Administration, as regards the correct observance of its constitutional principles informing the interpretation and retroactivity of the most beneficial jurisprudence and norm, in a context of Sanctioning Law related to the administrative process, *in casu*, of traffic punishments suspension and revocation of the right to drive, despite the dimension of social function that this state activity plays in terms of awareness and repression of abuses for a improvement in the general conditions of urban mobility in the transit of motor vehicles. In this tuning fork, the analysis focuses on the essential *in bonam partem* interpretation and unrestricted retroactivity of the jurisprudence and the traffic rules most beneficial to the recalcitrant, seen as vectors that guide the proper fulfillment of the State's duty of respecting the fundamental right-guarantee of the procedural and substantive due process of law for a valid infliction of suspension and revocation punishments of the right to drive, even according to a collaborative conception of the administrative process. For that, the method used is the deductive one, using the bibliographic and documentary approach technique, through a work methodology to focus on the main aspects established for an interdisciplinary study involving themes of Constitutional and Administrative Law, as well as Procedural and Sanctioning Law, especially due to the specific and singular character that must be present in any

analysis of a specific legal system applied to a certain type of proceduralized administrative legal relationship, mainly under the influence of concertation coming from different private sectors, a relationship that is considered to be inserted in a constitutionalism and administrativism of results that is based on a conception of administrative process in line with the Federal Constitution of 1988 and that allows the description of the relationships-of-relationships existing between the different sanctions, thus making it possible to surprise yourself the appropriate and more democratic way to the exercise of the *jus puniendi*, inflicted at the administrative level through the ancillar *jus imperii*

Keywords: Traffic apenatory administrative due process of law; Constitutionalism and administrativism of result; Interpretation *in bonam partem*; *Novatio legis in mellius*; Retroactivity of the jurisprudence most beneficial.

Introdução

Na atualidade, um dos maiores desafios enfrentados pelos grandes centros populacionais é a implementação de uma eficaz, eficiente e efetiva regulação dos distintos modais de transporte, de sorte a viabilizar-se, com isso, uma satisfatória mobilidade urbana em um fluxo de mercadorias e pessoas de maneira harmônica e que traduza a qualidade de vida almejada.

Com efeito, no que se refere ao transporte de bens e pessoas por veículos automotores, o problema tem se agravado ainda mais, não apenas em razão da emissão de poluentes pelo uso ainda predominante dos combustíveis fósseis, mas, como no caso do Brasil, em razão do excesso de veículos particulares trafegando ante a ausência de um transporte público adequado e de qualidade que respeite os princípios da boa administração pública e da dignidade humana.

Ante tal circunstância, a forma mais comum de se fazer cumprir a legislação e a regulação de trânsito referentes ao tráfego dos veículos automotores nas grandes cidades tem sido a intensificação da fiscalização em prevenção e repressão às transgressões, o que se tem dado por intermédio não apenas do aumento de agentes públicos voltados a este mister, mas também por meio de variados recursos tecnológicos existentes para tanto (como radares “inteligentes”, filmagens por câmeras acopladas em veículos de fiscalização etc.), com as punições, inclusive, se dando em intensidades e formas distintas, a depender da gravidade e reincidência das respectivas condutas.

À luz de tal tessitura, a rigorosa observância do *due process of law*, sob suas duas facetas (substantiva e adjetiva), é medida que se impõe para que este direito fundamental dos cidadãos, e da população de modo geral em território nacional, seja respeitado e, com isso, tenha-se um contraponto, uma garantia em âmbito constitucional perante o Estado, de maneira que qualquer apenação reste infligida adequada e corretamente, segundo os ditames democráticos previstos nos princípios orientadores de aplicação do ordenamento jurídico, isto é, sob o influxo do *rule of law*.

Assim, a escolha do tema referente à análise do *due process of law* aplicado aos processos de apenação por ilícitos administrativos praticados na condução de veículos automotores, em si, revela-se desafiador, não somente por sua relevância no cotidiano das pessoas, conforme acima externado, mas também em virtude das recentes alterações mais favoráveis aos condutores (acusados ou já punidos em todo o território nacional) nesta parte da legislação, regulação e jurisprudência, a impor sua incidência retroativa de forma imediata e irrestrita, em um esforço interpretativo também a eles mais benéfico (*in bonam partem*), segundo os valores e princípios constitucionais que influenciam e permeiam o *substantive and procedural due process of law* no Direito Sancionatório e, assim, nos seus sub-ramos Penal, Previdenciário, Tributário, Ambiental, Administrativo (sendo este o enfocado no estudo) etc.

O estudo, de conseguinte, detém-se na verificação da mais adequada interpretação a ser dada a estas novéis legislação, regulação e jurisprudência de trânsito mais benéficas aos condutores de veículos automotores, expondo, assim, a constitucionalidade da sua retroatividade de forma irrestrita e imediata, abstraída de eventuais e indevidas limitações de extensão e lapso temporal de aplicação, *v. g.*, aos processos administrativos para suspensão e cassação do direito de dirigir, inclusive ao considerar-se a relação de prejudicialidade existente entre eles, tal qual prevista no art.263, I, do CTB - Código de Trânsito Brasileiro.

Aliás, quanto à interpretação mais benéfica relacionada ao lapso temporal a ser considerado para o cômputo da pontuação capaz de deflagrar o processo de suspensão do direito de dirigir, a análise contrapõe o enfoque regulatório tradicionalmente *in malam partem* empregue pelo CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito em suas resoluções, às práticas de alguns órgãos de trânsito que, embora as contrariem, acabam por revelarem-se mais favoráveis aos condutores dos veículos automotores e, outrossim, compatíveis com os ditames constitucionais do *due process of law* aplicáveis ao art.261, "a" a "c", e § 5º, do CTB.

Antes, porém, a crítica perpassa o fenômeno da contemporânea processualização do Direito Administrativo, em uma tomada de decisões concertada e deliberativa, como também, na subsequência, expõe a conexidade tanto da relação de prejudicialidade entre a cassação e a prévia suspensão do direito de dirigir (art. 263, I, do CTB), como também da relação de instrumentalidade destas sanções com seus respectivos processos administrativos, principalmente em razão das alterações regulatórias mais benéficas ocorridas quanto ao termo inicial para a vigência da suspensão, impondo, por parte da Administração Pública, o dever de sua revisão e imediato restabelecimento do direito em comento, se o caso, como defluência do direito-garantia fundamental ao *substantive due process of law*.

Com isso, o que se pretende é que as normas jurídicas apenantes de trânsito sejam interpretadas em concordância com as regras e princípios ditados pelo Direito pátrio, tendo-se, de tal sorte, apenas na sua abertura cognitiva (nos planos semântico e pragmático) a via de se adequar a necessária normatização das condutas inter-humanas enfocadas, o que, aliás, se objetiva visualizando a Constituição como o elemento determinante da homeostase do sistema, informando a exegese do agir da Administração Pública em todas as suas facetas e características, de modo que, ao final, reste emitida uma proposição crítica e legitimamente fundamentada.

Para tanto, o método empregado é o dedutivo, valendo-se da técnica de abordagem de cunho bibliográfico e documental, mediante uma metodologia de trabalho a centrar-se nos aspectos primordiais estabelecidos para um estudo interdisciplinar que envolva temas de Direito Constitucional e Administrativo, e também de Direito Processual e Sancionatório, devido, especialmente, ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico próprio aplicado a um determinado tipo de relação jurídica administrativa processualizada, principalmente sob o influxo de concertação advinda de distintos setores privados (MEDAUAR, 2007; MOREIRA NETO, 2003), relação esta considerada como inserta em um constitucionalismo e administrativismo de resultado (MOREIRA NETO, 2003; MOREIRA NETO, 2009) que tome por base uma concepção de processo administrativo consonante com a Constituição Federal de 1988 (FIGUEIREDO, 2008; GIANNINI, 1993) e que permita se descrever as relações-de-relações existentes entre as diferentes sanções (VILANOVA, 1989), possibilitando, assim, surpreender-se a maneira adequada e mais democrática de exercício do *jus puniendi*, infligido no âmbito administrativo por meio do ancilar *jus imperii*.

Processo administrativo de apenação de trânsito: o direito-garantia fundamental ao devido processo legal²

Na contemporânea e antropocena sociedade do risco e da informação, a processualização do Direito Administrativo é uma realidade que tem se verificado como uma conquista dos administrados, ancorada em nosso País no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, inclusive enquanto um direito político de cunho fundamental que se afigura como a via de expressão mais adequada de uma cidadania dinâmico-deliberativa e não somente estático-participativa (ANDREUCCI; CALDAS, 2018; CALDAS; MATA DIZ; ANDREUCCI; COSTA, 2019; e LOPES, 2006), à medida que é por meio do devido processo dialógico que se instaura a participação popular na tomada das decisões estatais, influenciando-as a fim de torná-las mais bem informadas e com maior acuidade para a solução dos conflitos aos quais voltadas:

Essa *processualidade participativa*, como qualquer outra que se destine a disciplinar a ação do Estado para conferir-lhe previsibilidade no procedimento e efetiva garantia dos direitos das partes, envolve sempre uma cuidadosa reafirmação do sentido formal do direito ao devido processo, constitucionalmente garantido. Ainda aqui, a contribuição jurisprudencial e doutrinária dos Estados Unidos da América, berço do moderno direito participativo, é decisiva, ao fundar na cláusula constitucional do *due process of law*, da Emenda V, o *direito de participar em processos regulamentares*, abrindo aos sistemas constitucionais de todo o mundo, que explícita ou implicitamente a adotam, não apenas a possibilidade mas o *dever* de instituir processos participativos adequados para a satisfação do conteúdo formal e material da referida cláusula (MOREIRA NETO, 2003, p. 144; grifos do autor).

² Parte das ideias contidas neste tópico se verificam anteriormente tratadas, de forma isolada, em Caldas (2016), e conjuntamente, em Caldas e Lascane Neto (2017), sendo ora desenvolvidas e, assim, apresentadas com acréscimos, revisões e modificações.

O Processo (...) não se estabelece pelas forças imaginosamente naturais de uma sociedade ou pelo poder de uma elite dirigente ou genialmente judicante, ou pelo diálogo de especialistas, mas se impõem por conexão teórica com a cidadania (soberania popular) constitucionalmente assegurada, que torna o princípio da reserva legal do processo, nas democracias ativas, o êxito fundamental da previsibilidade das decisões (LEAL, 2005, p.102)

Aliás, a respeito da processualização reativa e ativa da tomada de decisões para solução de conflitos enquanto atuação de escolhas políticas (LOPES FILHO, 2006), quando do desempenho da função administrativa por parte do contemporâneo Estado Democrático de Direito pátrio, como forma de o cidadão se respaldar, prevenindo-se e precavendo-se contra eventuais abusos, passando a dela participar para influenciar e legitimar o que vier a ser decidido, Mello assevera:

[...] Diante deste fenômeno do agigantamento do Estado e, mais do que isto, do agigantamento da Administração, que passou a intervir avassaladoramente na vida de cada cidadão, a resposta adequada e natural para impedir-lhe o amesquinamento e buscar preservar, o quanto possível, o equilíbrio entre ambos teria de ser o asseguramento da presença do administrado no circuito formativo das decisões administrativas que irão atingi-lo. Com isto também se enseja maior descortino para as atuações da Administração, pois esta agirá informada, também, pela perspectiva exibida pelo interessado, o qual pode acender luzes prestantes para avaliação mais completa do assunto que esteja em causa. Uma vez que a “vontade” administrativa do Estado é formada na sequência que se denomina “procedimento administrativo”, discipliná-lo é o meio idôneo para mantê-lo sob controle. Assim, antes que desemboque em sua conclusão final – antes, pois, de se fazer eventualmente gravosa a alguém –, pode-se zelar por seu correto e prudente encaminhamento... [...] o procedimento... Concorre para uma decisão mais bem-informada, mais consequente, mais responsável, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa, pois a Administração não se faz de costas para os interessados, mas, pelo contrário, toma em conta aspectos relevantes por eles salientados e que, de outro modo, não seriam, talvez, sequer vislumbrados (2013, p. 504-506, item “18”)

E o exercício deste direito político e fundamental de participação popular (LOPES, 2006) na tomada das decisões, a revelar um contexto consensual de cidadania que visa concretizar-se, para além de meramente participativa, também deliberativa – segundo uma ética discursiva de salvaguarda da sociedade contra possíveis arbitrariedades estatais (HABERMAS, 2003; APEL, 1992), inclusive administrativas –, é que consubstancia, em conjunto com os correlatos processo dialógico e controle social, os elementos de concertação que caracterizam a atual relação de Administração Pública (dita também relação jurídico-administrativa), consoante muito bem descrita por Caldas (2010; 2016), Mazza (2013) e Moncada (2009). No mesmo sentido, tem-se a percuciente explanação de Castro:

[...] é certo que a partir da terceira década do século em curso, com a consagração do ‘Estado Social’ e retração da interferência judicial na organização do domínio econômico e social, a cláusula *due process of law* passa ser cada vez mais aplicada em

non-economic matters, experimentando uma magnífica revitalização como instrumento de controle das invasões estatais nas faculdades ditas personalistas e de caráter não-econômico, quais sejam aquelas reputadas essenciais ao exercício da personalidade humana e, ainda, da cidadania. Dentre essas, pode-se mencionar a liberdade de pensamento e de opinião, o direito à informação, as chamadas liberdades de ‘participação política’, como o direito de votar e ser votado, bem como o de representar e de fiscalizar os atos do Poder Público. (1989, p. 69)

Há que se registrar que a evolução do Estado contemporâneo no desempenho de suas funções, em tão poucos anos até a virada do século e suas duas primeiras décadas, com efeito, mudou o cenário descrito por Castro (1989), trazendo a hipertrofia do Judiciário, arvorando-se este não mais apenas como o guardião da Constituição, do pacto federativo pátrio, mas também da efetividade dos direitos fundamentais, notadamente os de cunho social, em um ativismo assim dito constitucional, exacerbado e fundamentado na concepção de eficiência para, segundo um contexto de constitucionalismo de resultado (MOREIRA NETO, 2003; MOREIRA NETO, 2009), identificar as omissões do Poder Legislativo e da Administração Pública que impliquem um “estado de coisas inconstitucional” e, com isso, a eles substituir-se determinando o necessário para que tais direitos restem concretamente observados também quanto à sua cotidiana dimensão social vocacionada à redução de desigualdades e vulnerabilidades.

Com efeito, no diapasão dessas ideias, igualmente verifica-se o *due process of law* (em suas facetas formal e substantiva) como ínsito ao Estado Democrático de Direito (MOURA, 2000), inclusive ao englobar o suprarreferido fenômeno da dita processualização do Direito Administrativo, como um direito fundamental e uma garantia constitucional geral de limitação do poder estatal quanto ao trinômio vida-liberdade-propriedade (moldando o *status negativus* dos direitos fundamentais), direito-garantia³ este que também tem, segundo esta concepção, sua conformação como um princípio constitucional (BACELLAR FILHO, 1998; LEMBO, 2007), no qual se imbricam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme asseverado por Nery Júnior e Bona: “Genericamente, o princípio do *due process of law* caracteriza-se pelo trinômio vida-liberdade-propriedade, vale dizer, tem-se o direito de tutela àqueles bens da vida em seu sentido mais amplo e genérico. Tudo o que disser respeito à tutela da vida, liberdade ou propriedade está sob a proteção da *due process clause*” (NERY JÚNIOR, 2006, p. 63).

Ainda considerando sua concepção substantiva, o STF fixou o entendimento de que o princípio da proporcionalidade tem sua sede material no do devido processo legal (PAULO; ALEXANDRINO, 2007, p.164). Sob a ótica formal (*procedural due process*), o princípio tem a significação de amplo acesso à justiça, como expressão máxima de reivindicação do cidadão numa ordem jurídica democrática, cujo lema é a justiça social (BULOS, 2007, p.290). Ora, como convivemos em um Estado Democrático de Direito o devido processo legal é o escudo contra toda e qualquer espécie de abuso de poder, seja proveniente do setor público ou

³ Sobre a definição de “direito-garantia fundamental” que ora se adota enquanto sendo tanto uma salvaguarda constitucional, de cunho instrumental, contra eventuais e possíveis violações a direitos, notadamente de cunho social, previstos em Constituição – e, por isso, chamados de fundamentais –, como, em si, também um direito fundamental, vide, v. g., Canotilho (2003), Medauar (2007) e Silva (2006).

privado. Dessa forma, sem amparo constitucional ao princípio da razoabilidade/proporcionalidade, não haveria como conter atitudes abusivas, arbitrárias e excessivas, anulando, *in totum*, qualquer alusão ao direito de liberdade. (BONA, 2011, p. 37)

Por oportuno, é de se frisar que o direito-garantia fundamental do *due process of law*, como não poderia deixar de ser, encerra ínsito a si o caráter principiológico comum a todos os direitos fundamentais, impondo-lhe ser compreendido também enquanto um mandamento de otimização dos direitos (notadamente sociais) a que visa resguardar em busca da tutela adequada, ou seja, de eficiente e eficaz busca da máxima possível eficácia social (efetividade) destes direitos, cuja medida exata *in concreto* do devido (proporcionalidade em sentido estrito) depende das possibilidades circunstanciais e jurídicas, consoante registrado por Schäfer e Milhoranza (e cujos ensinamentos, embora voltados ao processo judicial, aplicam-se igualmente ao administrativo):

Os problemas práticos surgidos com a efetivação dos direitos sociais (ausência de vontade política, escassez de recursos humanos, materiais e financeiros etc.) não se reportam à estrutura do direito, mas a questões externas que condicionam não somente os direitos sociais, mas todos os direitos fundamentais. O caráter principiológico dos direitos fundamentais implica entendê-los como mandados de otimização, vale dizer, cláusulas que determinam, em abstrato (*prima facie*), a busca da maior eficácia possível, sendo que a medida exata do devido, em concreto, vai depender das possibilidades reais e jurídicas. Com isso, a chamada “reserva do possível”, aqui entendida como condicionante jurídica ou concreta à efetivação do direito, é um elemento que se integra a todos os direitos fundamentais, independentemente de suas características intrínsecas (SCHÄFER, 2005, p. 66-67)

[...] a busca da efetividade do processo advém do direito constitucional, da garantia constitucional de acesso à adequada tutela jurisdicional. A efetividade processual como direito fundamental passa, inevitavelmente, pela busca da tutela jurisdicional adequada como bem observa Robert Alexy (MILHORANZA, 2011, p. 21-22)

O devido processo legal adquire, assim, a suma importância de garantia, de salvaguarda geral para concretização dos direitos fundamentais da contemporânea sociedade brasileira, tal qual preconizados na Constituição cidadã de 1988, com sua inserção em políticas públicas que buscam dar-lhes cumprimento em atenção aos mandamentos de um processo político-constitucional, como forma de contemporizar os riscos advindos de um agir estatal hipertrofiado de prerrogativas, condicionando-o à observância do *iter*, do procedimento concertado de formulação, planejamento, orçamentação e execução, em uma processualização especificadora e concretizadora passível de controle, inclusive social, nessas suas distintas fases:

É no *modus procedendi*, é, em suma, na escrupulosa adscrição ao *due process of law*, que residem as garantias dos indivíduos e grupos sociais. Não fora assim, ficariam todos e cada um inermes perante o agigantamento dos poderes de que o Estado se viu investido como consectário inevitável das necessidades próprias da sociedade hodierna. Em face do Estado contemporâneo – que ampliou seus objetivos e munuiu-se de poderes colossais –, a garantia dos cidadãos não mais reside sobretudo na prévia

delimitação das finalidades por ele perseguíveis, *mas descansa especialmente na prefixação dos meios, condições e formas a que se tem de cingir para alcançá-los. É dizer: a contrapartida do progressivo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do “modus procedendi” da Administração.* (MELLO, 2013, p. 498-499, item “7”; grifos do autor)

Não há superioridade da Administração em face dos administrados pelo fato de lhe serem atribuídos interesses públicos à sua cura, pois a sua gestão é instrumental para a efetivação dos *direitos fundamentais*, de modo que, em última análise, são esses os que gozam de incontestável superioridade constitucional. [...] Para identificar que interesses concretos se inscrevem entre os *interesses gerais*, de modo a atender ao direito subjetivo dos cidadãos a uma boa administração, se faz necessário que o ordenamento jurídico defina processos políticos para precisá-los. A Constituição, desde logo, prevê três níveis para a realização das opções necessárias, correspondendo a três fases distintas de procedimentos juspolíticos, de maneira a atender ao princípio do devido processo da lei e dar transparência à formulação, planejamento, orçamentação e execução de *políticas públicas* (MOREIRA NETO, 2009, p. 32-33; grifos do autor)

E no idêntico diapasão dessas ideias, tem-se ainda a percuciente explicação de Moreira Neto (2009; 2003) ao estabelecer, na conformação contemporânea dos sentidos (por ele, em certas passagens, também acoimados de fundamentos) material e formal do *due process of law* participativo (respectivamente, de eficiência das políticas públicas e rigor da processualidade), os alicerces de um novo agir estatal, de uma nova administração pública que contemple a necessária resiliência adaptativa e transformadora para fazer frente aos desafios institucionais da atualidade a fim de efetivar os direitos fundamentais:

Ao se entender as *políticas públicas*, na linha do que é aqui sustentado, como um *complexo de processos juspolíticos* destinado à efetivação dos *direitos fundamentais*, *decorre necessariamente que elas se incluem como um devido processo legal garantido constitucionalmente*. E, necessariamente, em ambos os sentidos do princípio: *o de conteúdo efetivador* daqueles direitos da cidadania *e o de forma de proceder* dos poderes públicos para realizá-los (MOREIRA NETO, 2009, p. 33; grifos do autor)

É sobre esses fundamentos material e formal – a busca da eficiência das políticas públicas e o rigor do atendimento da processualidade – que se vai erguendo a formidável arquitetura juspolítica da nova administração pública, capaz de atender aos desafios institucionais de nosso tempo. Parece que o êxito e a robustez dessas teses já estão mais que comprovados pela rapidez e entusiasmo com que os sistemas político-administrativos dos povos à vanguarda do Direito vêm avançando na consensualidade (MOREIRA NETO, 2003, p. 144).

Postas tais considerações gerais quanto à processualização do Direito Administrativo e suas inerentes facetas concertada e democrática (GALVÃO, 2009), bem como quanto à sua inserção na concepção de direito-garantia fundamental do *due process of law* para resguardo do trinômio vida-liberdade-propriedade, sob uma interpretação também imbricada nos efluentes primados da razoabilidade e proporcionalidade, devido processo este, aliás, em que se consubstanciam as políticas públicas vocacionadas à concreção dos direitos fundamentais,

é mister observar que uma das melhores sistematizações sobre processo administrativo aplicado ao Direito pátrio, mais precisamente em consonância ao art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, por ocasião da controvérsia que grassa em torno das expressões “processo” e “procedimento”, provém de Figueiredo (2008), inspirada na doutrina italiana capitaneada por Giannini (1993).

Essa classificação, a qual ora se adota para a ulterior aplicação aos processos de apenação por suspensão e cassação do direito de dirigir, bem como à sua correlata relação de conexidade instrumental, utiliza-se da expressão “processo” em sentido lato, amplo, enquanto gênero embebido na acima referida concepção concertada que abarca as espécies procedimento (em suas definições de forma – isto é, de rito de atuação da Administração Pública – e de sequência de atos concatenados – nominada e inominada) e processo em sentido estrito, considerado em suas modalidades revisiva, disciplinar e sancionatória.

Assim, tanto procedimento (torne-se a referir, enquanto ou forma de administração pública, ou sequência de atos) como processo em sentido estrito (repita-se, em suas espécies revisiva, disciplinar e sancionatória), no âmbito do Direito Administrativo pátrio concertado, comportam uma visão macroscópica enquanto insertos genericamente na definição de processo, consoante se extrai dos ensinamentos de Figueiredo:

Temos, pois, *processo (gênero)*: 1) procedimento, como forma de atuação normal da Administração Pública; 2) procedimento, seqüência de atos ordenada para a emanção de um ato final, dependendo a validade do ato posterior sempre de seu antecedente, subdividindo-se em: a) procedimentos nominados; b) procedimentos inominados; 3) processo, em sentido estrito, em que a litigiosidade ou as “acusações” encontram-se presentes, obrigando-se o contraditório e a ampla defesa: a) processos revisivos; b) processos disciplinares; c) processos sancionatórios. Entendemos, por consequência, como se verificou, que se possa referir a *processo, em sentido estrito*, quando estivermos diante dos denominados de segundo grau, por Giannini, quer sejam disciplinares, sancionatórios ou revisivos (quando houver, portanto, “litigantes” ou “acusados”); do contrário, como *requisito essencial da atividade administrativa, normal da explicitação da competência, haverá procedimento*, que se conterà dentro do processo em sentido amplo (2008, p.436; grifos da autora).

Sobre a importância, todavia, do emprego do termo “processo” em Direito Administrativo, torna-se mister consignar-se que sua verificação tem assento constitucional (BACELLAR FILHO, 1998), vez que a *Lex Legum* indígena se refere a processo administrativo apenas quando se adstringe às situações de controvérsias, de acusações em geral que envolvam sanções (art. 5º, LV). Ante os ensinamentos de Figueiredo, extrai-se o correto contexto de uso da expressão “processo” no Direito pátrio:

E, agora, dizemos nós, mesmo os atos administrativos relativamente simples trazem em seu bojo seqüência de atos tendentes a um único ato final, ato típico, a que se preordena a Administração (*procedimento*). [...] Entendemos nós – embora a distinção entre processo e procedimento administrativo seja, o mais das vezes, estéril – que, no nosso texto constitucional, a referência, no art. 5º, inciso LV, a processo administrativo seria, apenas e tão-somente, às situações em que há *controvérsias*, em que há *sanções, punições disciplinares* – portanto, situações de *acusações em geral* ou *litigância*. A

Constituição de 1988 utilizou-se dos termos "acusados" e "litigantes" no inciso LV do art. 5º, pré-mencionado. Quanto ao primeiro – "acusados em geral" –, há de se dar larga amplitude ao termo, para abrigar todas as situações em que haja imputação a alguém de falta ou conduta ilícita, e não apenas no sentido mais restrito, da possibilidade de já haver acusação formal (ou denúncia no processo penal) a deflagrar o inquérito administrativo ou a ação penal. Quanto à denominação "litigante em geral", sempre que houver controvérsia, conflitos de interesses, haverá aplicabilidade do contraditório e da ampla defesa, nos termos constitucionais (2008, p. 438-439; grifos da autora).

A seu turno, García de Enterría e Fernández, não obstante reconhecerem haver semelhanças entre processo judicial e processo administrativo por pertencerem a um tronco comum, distinguem-nos tomando por critério não só suas respectivas finalidades, como também as posições e o caráter dos órgãos a que visam disciplinar:

Entre processo judicial e administrativo existem, sim, semelhanças indubitáveis, dado ambas as instituições pertencerem a um tronco comum; mas há, também, profundas diferenças como consequência necessária da natureza diversa dos fins a que uma e outra servem e, sobretudo, da distinta posição e caráter dos órgãos cuja atividade disciplinam. O processo tem como fim essencial a averiguação da verdade e a satisfação das prestações exercidas pelas partes mediante a decisão de uma instância neutra e independente delas, o Juiz ou Tribunal. Em contrapartida, o procedimento administrativo, se bem constitui uma garantia dos direitos dos administrados, não esgota nele sua função, que é, também, e muito principalmente, a de assegurar a pronta e eficaz satisfação do interesse geral mediante a adoção das medidas e decisões necessárias pelos órgãos da Administração, intérpretes desse interesse e, ao mesmo tempo, parte do procedimento e árbitro do mesmo (2006, p. 455) ⁴

Frente a tais considerações, resta evidente que as apenações de trânsito, e mais especificamente as punições de suspensão e cassação do direito de dirigir, sob uma óptica dinâmica, consubstanciam-se como processos administrativos em sentido estrito (FIGUEIREDO, 2008), ditos por Giannini (1993) como sendo de segundo grau, devendo, em sua tramitação, respeitarem o princípio e direito-garantia do devido processo legal substantivo e formal, de sorte a, assim, estabelecer-se a forma adequada e correta da função administrativa sancionatória em questão (*jus puniendi*), quando do exercício do ancilar *jus imperii*.

Diante dessa tessitura em que arranjado o processo administrativo de apenação de trânsito (e, mais especificamente, os processos de suspensão e de cassação do direito de dirigir) na urdidura do princípio e direito-garantia fundamental do devido processo legal, a, assim, se

⁴ No original: "Entre proceso judicial y proceso administrativo existen sí semejanzas indudables, dada la pertenencia de ambas instituciones a un tronco común, pero hay, también, profundas diferencias como consecuencia necesaria de la diversa naturaleza de los fines a que una y otra sirven y, sobre todo, de la distinta posición y carácter de los órganos cuya actividad disciplinan. El proceso tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas, el Juez o Tribunal. En cambio, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es, también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo".

conformar a função administrativa referente a tal mister sancionador, cumpre, na subsequência do estudo, estabelecer-se quais as relações-de-relações (Vilanova, 1989), por conexidade lógico-formal, existentes tanto quanto à prejudicialidade como quanto à instrumentalidade (Liebman, 1951) envolvidas, respectivamente, entre as punições de suspensão e cassação, e entre estas e seus correlatos processos (estritamente considerados) com ritos próprios.

Relações de conexidade por prejudicialidade e instrumentalidade estabelecidas entre as relações jurídicas sancionadoras substantivas de suspensão e de cassação do direito de dirigir⁵

No presente momento, se afigura necessário, sob o prisma da teoria geral da relação jurídica, enfatizar-se a importância do ingresso de uma relação sancionatória de direito substantivo (suspensão do direito de dirigir) no interior de outra da mesma espécie (cassação do direito de dirigir), estabelecendo-se, aí, uma relação de conexidade lógico-formal por prejudicialidade implicada de parte daquela (suspensão) a esta (cassação), como também a existência de uma outra relação entre estas (suspensão e cassação) e seus correlatos processos administrativos (previstos em normas substantivas), os quais as instrumentalizam (numa relação de conexidade instrumental).

Para tanto, tomando-se a definição de relação-de-relações estabelecida por Vilanova (1989), e mais adiante explicitada, torna-se necessário, de antemão, esclarecer que relação jurídica, em si, é tomada na acepção de um conceito fundamental, frente ao qual o que se faz é apenas sua descrição:

Descreve-se a relação jurídica indicando seus termos – os sujeitos-de-direito ativo e passivo – e o fator relacionante (relator “ter a pretensão de” e o seu simétrico, “ter o dever de”). Demais, a relação jurídica contém um dado-de-fato, sobre o qual tem incidência norma de direito. E, ainda, aqueles *relatores* (termos com função de relacionar), reciprocamente simétricos, que correlatam condutas e fatos relevantes para a conduta: enchem-se de *objeto*. Seria *restringir* o conceito de relação jurídica só tomar as posições dos sujeitos-de-direito como titulares de direitos subjetivos e de deveres jurídicos. O que não falta numa relação jurídica em sentido amplo, ou em sentido estrito, é de um lado um portador de *pretensão (substantiva/processual)*; no outro pólo da relação, o portador do dever de prestar. *Pretensão e prestação*, em sentido amplo, são termos *correlatos* (correlatos: em recíproca relação): faculdade de exigir, dever genérico ou específico de atender (1989, p. 159; grifos do autor).

A correta identificação das relações lógico-formais de conexidade por prejudicialidade e instrumentalidade, respectivamente, entre as relações jurídicas punitivas substantivas de suspensão e cassação do direito de dirigir – especificamente vistas com base no art. 263, I, do CTB –, e entre estas e suas correspondentes relações jurídicas processuais administrativas, é

⁵ Parte das ideias contidas neste tópico se verificam anteriormente tratadas, de forma isolada, em Caldas (2015) e Caldas (2016), sendo ora desenvolvidas e, assim, apresentadas com acréscimos, revisões e modificações.

de incontestável relevância para se estabelecer, no caso concreto, o direito-garantia do *due process of law* administrativo sancionatório em análise.

Deve-se verificar, em consonância ao previsto no art. 263, I, do CTB, que a relação jurídica substantiva punitiva advinda da suspensão do direito de dirigir, durante o lapso de seu decurso, faz com que seu desrespeito por parte do infrator, em si, implique uma conexa relação lógico-formal de prejudicialidade, de fundamento com a relação de mesma espécie da cassação, deflagrando-a a despeito de outras possíveis sanções substantivas primárias para o mesmo desrespeito (multas e somatório de pontuações no prontuário de habilitação, *e. g.*).

Nesse contexto, o desrespeito ao cumprimento da pena de suspensão deflagra novo *ius puniendi* para infligência da sanção mais severa de cassação deste mesmo direito, instaurando-se o devido processo legal processual administrativo (art. 265, do CTB), o qual, a seu turno, passa a ser considerado em uma relação de conexidade instrumental para viabilização desta punição substantiva administrativa, assim, derivada.

Todas estas relações, vale salientar, são consideradas como fundadas em normas jurídicas primárias, sancionadoras e processuais, por violação ao correto exercício do precípua direito substantivo relativo à condução de veículos automotores (previsto, a seu turno, em norma primária dispositiva), sem que no presente estudo, por um corte metodológico nesse quadro de análise, tenha-se em foco a possível e eventual incidência concomitante da norma jurídica secundária (sancionatória por excelência), ou seja, da ação judicial impugnando, *v. g.*, a infligência de tais sanções ou a higidez da instauração e tramitação de seus processos administrativos.

Vale esclarecer que, por normas dispositivas, deve-se entender como sendo as normas primárias que são estabelecedoras de relações jurídicas de direito material decorrentes de atos ou fatos lícitos. Já por normas primárias sancionadoras, compreende-se as que veiculam penas (ditas, assim, sanções substantivas) efluentes do desrespeito a deveres insertos em relações jurídicas substantivas (de direito material), apresentando-se, em subseqüência, como reparadoras a tais descumprimentos de deveres, *in casu*, de inobservância das condutas lícitas de trânsito, e cujos respectivos processos administrativos, a seu turno, são veiculados por normas jurídicas primárias processuais, também de cunho sancionador.

Assim, como dito, o descumprimento de algumas de tais sanções substantivas, entre as quais, a de suspensão do direito de dirigir, também pode acarretar, por si só como hipótese, outras correlatas sanções substantivas de maior intensidade, como a de cassação do direito de dirigir, em consequência.

Ocorre que essas sanções impostas administrativamente por intermédio do órgão estatal (*v. g.*, de trânsito), ou seja, veiculadas por normas primárias sancionadoras, necessitam, para sua lícita infligência (efetivação), de acordo com o visto acima, de prévio processo que observe o *administrative due process of law*, como é o caso em análise das punições de suspensão e de cassação do direito de dirigir (art. 265, do CTB), estabelecendo-se, assim, as mencionadas e concomitantes relações de conexidade por fundamento (prejudicialidade) e instrumentalidade – abstraindo-se no estudo em tela, repita-se, a análise da possível relação adjetiva judicial, e sua própria relação de conexidade instrumental, em paralelo.

De acordo com essa realidade, sintaticamente, a relação de conexidade instrumental entre as relações jurídicas processuais administrativas e as sancionadoras primárias em estudo, em si, é idêntica à destas com as processuais judiciais, sendo que, de conseguinte, a única diferença revela-se como semântica, fator este que permite diferenciar umas das outras, vez que a finalidade de tal instrumentalidade processual é a mesma, qual seja *in casu*, possibilitar a adequada inflicção (efetivação), pelo órgão apenador, da sanção de trânsito (cassação) preconizada para o desrespeito do cumprimento da outra anteriormente aplicada (suspensão).

Porém, no que consiste esta conexidade, quer por instrumentalidade da relação processual quanto à relação substancial (ou substantiva), quer por fundamento das substantivas entre si, é o que se precisa bem entender, *maxime* ante a teoria da ação aplicável ao presente estudo, havida enquanto pretensão subjetiva, autônoma e abstrata, desenvolvida por Liebman (1951) e adotada pelo Direito positivo indígena.

Assim, de modo geral, acerca da relação de forma para conteúdo, de direito adjetivo para direito substantivo, quanto à finalidade daquela ante esta, Rocco corretamente assevera, em preleção igualmente aplicável ao processo administrativo, ser a de sua concreção:

[...] visto que estas finalidades, ou melhor, esta finalidade consiste na realização pelos tribunais estaduais das normas de direito substantivo, públicas ou privadas, as normas de direito processual civil são normas de meios, ou normas instrumentais, em comparação com as demais normas de direito público ou direito privado, de natureza substantiva (1957, p. 185)⁶

O processo (judicial ou administrativo) busca, portanto, obter a satisfação da prestação com meios externos a ela, e não ela própria. Assim, quanto às sanções administrativas de trânsito em verificação, não se quer com o processo de cassação do direito de dirigir a prestação material da suspensão deste direito, mas o reparo ao seu desrespeito pela via oblíqua da cassação, enquanto apenação mais intensa e, assim, com um grau propedêutico mais elevado para que também não ocorra a reincidência.

É, a pretensão processual, distinta e autônoma, que nasce e pode extinguir-se independentemente da pretensão e/ou prestação de direito material dispositivo ou sancionatório que lhe dá origem (CHIOVENDA, 1998), qual seja no processo sancionador em tela, o de desrespeito da suspensão ao direito de dirigir. Por isso, a relação estabelecida é de conexidade por instrumentalidade, e não por fundamento (prejudicialidade) que somente se verifica entre as sanções enfocadas (suspensão e cassação).

Chiovenda (1998), cujas lições são aplicáveis ao processo administrativo em foco, há que se ressaltar, traz com precisão a exata dimensão da relação das relações jurídicas primárias entre si (dita de fundamento ou de prejudicialidade), no caso, veiculadas por normas primárias sancionadoras (de suspensão e cassação do direito de dirigir), e de si com as suas

⁶ No original: “[...] poichè questi scopi, o meglio questo scopo, consiste nella realizzazione da parte degli organi giurisdizionali dello Stato delle norme di diritto sostanziale, pubblico o privato, le norme di diritto processuale civile sono norme mezzo, o norme strumentali, in confronto delle altre norme di diritto pubblico o di diritto privato, di carattere sostanziale”.

correspondentes veiculadas por normas primárias processuais, relação esta a qual Liebman (1951) anotou como de conexidade instrumental, e que legitima o interesse de agir aqui visto como o *ius puniendi* exercido pela Administração Pública.

Esses tipos de relações por conexidade são ditos relações-de-relações por Vilanova que, inclusive valendo-se da doutrina de Rocco (1957), explicita que tal relação de conexidade instrumental do processo com o direito substantivo não se confunde com as coexistentes relações de causalidade jurídica, ou mesmo de fundamento entre as de direito substantivo:

Realmente, ainda que a teoria processual moderna tenha a segunda relação, a relação processual, como autônoma, abstrata, não é ela desligada da relação substantiva. Tanto que entre as condições da ação requer-se que o sujeito ativo deduza regularmente sua pretensão material, fundamente o pedido de tutela jurisdicional. A relação processual é instrumentalmente conexa com a relação material. Assim, entre as relações R' e R'' há a relação R''' (na teoria das relações, tem-se as relações-de-relações, como uma categoria, que se enche de concreção de acordo com os campos especificados de fatos e objetos. [...] A norma adjetiva não confere efeitos substantivos. Porém, a relação substantiva é *indiretamente* (explicação de Ugo Rocco) atingida. Tem-se uma eficácia processual por via oblíqua. A relação de conexidade instrumental (Liebman) entre as duas relações não se insere na relação de causalidade jurídica. Tampouco na relação lógica de fundamento: a falta de fundamento na relação substantiva não impede a formação de relação processual: a improcedência do direito material invocado não priva o autor do direito subjetivo público de pedir o exercício da prestação jurisdicional (1989, p. 128 e 139; grifos do autor).

Em verdade, a relação substantiva punitiva (de suspensão do direito de dirigir) entra compondo, por seu desrespeito, o suposto fático da relação processual sancionatória mais intensa, fundamentando a tutela pretendida (de cassação do referido direito) entre uma das condições (interesse de agir), sem, todavia, sê-lo, estabelecendo-se, assim, somente uma conexidade instrumental do processo com o direito material.

Especificamente, quanto à relação jurídica advinda da norma primária sancionadora de cassação do direito de dirigir, é importante repisar que, concomitantemente, mantém uma relação de conexidade por fundamento com a relação jurídica da suspensão do direito de dirigir, em razão do seu desrespeito por parte do infrator que se visa apenar, sem prejuízo da supramencionada relação de conexidade instrumental com o seu processo administrativo – pelo qual a Administração Pública almeja confirmar a existência dos fundamentos fático-jurídicos que implicaram sua deflagração –, o qual é visto, assim, enquanto relação de compostura autônoma e que, por isso, dela pode defluir uma tutela administrativa distinta, ou seja, de absolvição.

O processo administrativo que visa a cassação do direito de dirigir tem no desrespeito ao cumprimento da pena de suspensão deste direito apenas o suporte fático para sua deflagração válida, mas não garante a pena como uma consequência necessária, por isso não havendo uma relação de fundamento.

Explicitando ainda mais, a instrumentalidade que une as relações jurídicas dessas normas-partes (primárias sancionadoras e primárias processuais correspondentes) não é, cumpre salientar em reiteração ao acima asseverado, um nexos lógico de fundamento, o que significa

dizer que a falta deste (fundamento, *v. g.*, a suspensão) na relação jurídica substantiva sancionatória (de cassação) que se visa instrumentalizar (*v. g.*, por ulterior constatação de nulidade ou de ausência de desrespeito à suspensão ao direito de dirigir) não impede a formação da relação jurídica primária processual administrativa de cassação, em que a pretensão, o “dever-poder” de instauração do processo administrativo não visa a obtenção da própria prestação inadimplida da suspensão, mas, reiterar-se uma vez mais, a satisfação do novo *jus puniendi* pela cassação, enquanto uma reação do ordenamento jurídico ainda mais intensa à recalcitrância, ao desrespeito à sanção anterior, embora não necessariamente acarretando-a em razão da possível absolvição.

Dessa forma, se advier a extinção da relação jurídica inadimplida, *in casu*, da sanção desrespeitada de suspensão do direito de dirigir, quer por anulação ou nulidade, ou mesmo sua alteração, quer pela superveniência de norma sancionadora mais benéfica que altere, *e. g.*, os critérios temporais para sua inflicção, não é viável que se possa insistir na pretensão de cassação, ante a clara relação de prejudicialidade por ausência de fundamento.

Entende-se, assim, na hipótese de superveniência da norma regulatória sancionadora administrativa de trânsito mais benéfica, ao, *v. g.*, alterar, de maneira favorável ao administrado condutor, o termo inicial para a contagem da lapso de suspensão do seu direito de dirigir (art. 16, I a III, da Resolução nº 723/18, do CONTRAN), haver relação de conexidade por prejudicialidade em que o desaparecimento desta sanção no período anteriormente considerado (por seu deslocamento para outro interregno), em consequência, implica o desaparecimento do fundamento à pretensão da persecução punitiva de cassação para aquela época.

Interpretação *in bonam partem*, *novatio legis in mellius* e retroatividade jurisprudencial mais favorável aplicáveis às apenações de trânsito para sua adequada imposição

(a) Interpretação *in bonam partem*, *novatio legis in mellius* e retroatividade jurisprudencial mais favorável no Direito Administrativo Sancionatório de Trânsito

O grande problema em relação à aplicação das normas pátrias apenantes de trânsito, vistas como veiculadoras de sanções que se inserem no universo das punições de polícia administrativa (LAZZARINI, 1999), é a recorrente inobservância por parte da Administração Pública ao direito-garantia do *due process of law*, principalmente para a adequada inflicção de algumas destas sanções de cunho pecuniário, consoante se extrai tanto da jurisprudência (estampada em suas súmulas como, *v. g.*, as Súmulas de nº 127 e nº 312, ambas do Superior Tribunal de Justiça), como da doutrina.

Mais especificamente sobre as multas de trânsito, há muito Luz preleciona ser “[...] de conhecimento geral que muitas delas costumam ser aplicadas indevidamente, seja por falta de preparo, seja por erro de interpretação por parte de quem as aplica...” (1994, p. 137).

Em paralelo, é de se registrar que o Estado, com o passar dos anos, desenvolveu um papel não apenas interventivo no corpo social, mas também de prestador, fornecedor e criador, respectivamente, de serviços, bens e infraestrutura material, de modo a fomentar os direitos, marcadamente fundamentais e de cunho social, culminando no arquétipo estatal constitucional hodierno de Social Democrático de Direito, em que se aboliu a imparcialidade do seu agir quanto às questões econômicas e sociais, alterando-se o dito obsoleto modelo liberal frente à contemporânea sociedade antropocena (CRUTZEN; STOERMER, 2000).

Assim, o aparelho estatal e governamental passou a se instrumentalizar para, segundo uma necessária governança resiliente, isto é, adaptativa e transformadora de seus órgãos e estruturas administrativas, munir-se de espaços (inclusive virtuais na atualidade) de exercício de concertação, ou seja, em um diálogo processualizado viabilizador de participação/deliberação com a sociedade (SOUZA, 2012; TEIXEIRA; CALDAS, 2020; RAMOS, 2006), criando-se, assim, o devido processo legal pelo qual esta governança estatal é vista, o que significa dizer, como “um meio-processo de solução de problemas comuns, com participação ampliada, que opera através do consenso e baseada em regras e instituições” (GONÇALVES, 2011, p. 44).

Dessa forma, permite-se a implementação participativa/deliberativa das políticas públicas – vistas igualmente como expressão de *due process of law* (MOREIRA NETO, 2003; MOREIRA NETO, 2009) – para concreção dos direitos fundamentais ante uma intervenção estatal regulatória focada, acentuadamente, na vida, liberdade e propriedade dos indivíduos, atuando decisivamente nas áreas econômicas e sociais com, assim, um maior grau de legitimidade, segurança jurídica e, de conseguinte, com um incremento democrático.

Em tal sentido, verifica-se o processo administrativo, enquanto expressão do *due process of law* viabilizador da governança estatal regulatória resiliente e concertada, como o *modus operandi* colaborativo de aproximação entre a Administração Pública e os cidadãos, quebrando-se, com isso, a óptica de antagonismo entre ambos para se estabelecer o instrumental de atendimento aos anseios pluralistas sociopolíticos e de incremento democrático da atualidade, ou seja, em concreção de políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais:

Mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos no processo administrativo realiza-se a aproximação entre Administração e cidadãos. Rompe-se, com isso, a idéia de Administração contraposta à sociedade; muda a perspectiva do cidadão visto em contínua posição de defesa contra o poder público. O processo administrativo instrumentaliza as exigências pluralistas do contexto sociopolítico do fim do século XX e a demanda de democracia na atuação administrativa... A colaboração dos sujeitos e o conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração (MEDAUAR, 2007, p. 164)

Nessa linha de pensamento também defendida por Galvão (2009), não mais se compraz com o constitucionalismo e administrativismo de resultado um agir estatal autoritário e com *deficit* democrático (advindo de quaisquer dos Poderes), impondo sanções à força e sem uma aplicação que se compatibilize com uma interpretação dita *in bonam partem*, ou seja, harmonizada com os princípios que regem o direito-garantia e princípio do *procedural and substantive due process of law* a prol dos particulares acusados ou apenados, em atenção ao interesse público primário envolvido de um cunho também educativo, e não meramente arrecadatário e/ou punitivo, sem a necessária legitimidade processual colaborativa, a exemplo do que se tem hoje no processo civil (CALDAS; MEIRA, 2020).

Em consequência, supostas “prescrições” ou “preclusões” administrativas em detrimento do princípio da verdade real, ou mesmo regulações de balizamento temporal em prejuízo à retroatividade irrestrita da jurisprudência e legislação posteriores mais benéficas, são posturas (administrativas, legislativas ou judiciais) que se revelam alheias à legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, inclusive resvalando para um malferir à sobranceira segurança jurídica (concebida enquanto valor, princípio e direito-garantia fundamental – CASÁS, 1998; TORRES, 1998), e às suas defluentes expectativa legítima, lealdade e boa-fé objetiva administrativa com os particulares (presumidamente inocentes), de sorte a impor-se à Administração Pública que conheça das suas denúncias a qualquer tempo, promovendo o controle colaborativo de seus atos em restabelecimento da sua licitude. A respeito do tema, aliás, traz-se novamente à colação a abalizada lição de Mello:

Importa advertir, entretanto, que, mesmo preclusa a via administrativa, ou estando prescrita, nesta via, a possibilidade de o administrado insurgir-se, por escoamento dos limites temporais próprios, a Administração não poderá ignorar sua manifestação se esta contende procedentemente o ato impugnado, salvo se já estiver prescrita na via judicial. A razão desta assertiva é a seguinte. Como a Administração está obrigada a atender ao princípio da legalidade, não poderá contemporizar com atos violadores do direito impugnados, e terá de fulminá-los. Neste caso, pois, o recurso ou a reclamação valerão como denúncia (2013, p. 1.072-1.073, item “6”; grifos do autor).

E tal licitude a ser promovida por parte da Administração Pública em seu agir, em respeito e observância à segurança jurídica da qual o devido processo legal é sua expressão constitucional (CASÁS, 1998; TORRES, 1998; ATALIBA, 1985), implica que esta se utilize, no processo administrativo sancionatório, para adequada e correta inflicção das apenações, de uma interpretação que se mostre mais benéfica aos administrados, inclusive afastando-se, na integração normativa, de analogias *in malam partem*, mediante uma ponderação de princípios que seja capaz, ao longo do processo hermenêutico, de superar as tensões e contradições entre liberdade, a própria segurança e justiça (TORRES, 1998), buscando-se a adequação das soluções para os casos concretos.

Figueiredo, valendo-se da doutrina de Linares (1976), ao admitir a integração legislativa em Direito Administrativo mediante o uso de um raciocínio jurídico por analogia, afasta claramente as hipóteses que impliquem imposições ou sanções, pois estas necessitam, para

sua validade, de previsão legal expressa (à luz dos primados da legalidade e processualidade estritas – LEAL, 2005), e não meramente construída por interpretação (ainda que analógica):

Assegura o mestre que é permitida, no Direito Administrativo, analogia tanto no caso de lei de individuação estreita como na hipótese de lei faltante, e também quanto à lei incompleta. Nas três espécies – ainda é o autor quem fala – haveria a explicitação de norma tomada de outra já existente. Portanto, depreende-se haver possibilidade de integração quando se pode completar a norma, quer por ser a mesma estreita (insuficiente), quer faltante, quer incompleta, porém havendo possibilidade de, pela analogia, deduzir-se qual seria a atitude a tomar. Note-se, todavia, que se trará a norma de outra ou outras já existentes. Há matérias, entretanto, em que o princípio da legalidade teria força absoluta (estrita legalidade), como, por exemplo, nas prestações pessoais ou patrimoniais. Tais atos de imposição devem ser respaldados em lei expressa. [...] Entendemos, nós, a integração do direito administrativo como Linares: é dizer, a norma seria extraída de outra norma da própria ordem jurídica, utilizando-se, como vetor para o raciocínio, os princípios gerais do Direito. Não aceitaríamos, pelo menos até agora, o costume, no Direito Administrativo, para colmatar-se a lacuna pelo administrador. Entendemos – e firmemente – que não é possível, diante do ordenamento jurídico, e não apenas de simples leis, omitir-se o administrador de solver a questão que lhe for posta por entender faltar norma expressa, desde que – como já acentuado – tal integração não leve a imposições ou a sanções (2008, p. 44-46).

Doutro lado, no Direito Sancionador em geral, a aplicação de interpretação mais benéfica, cumpre salientar, não se adstringe somente à aplicação da jurisprudência pacificada (judicial ou administrativamente), mas também a promover sua aplicação retroativa, caso se altere de maneira mais favorável aos interesses do acusado ou apenado.

E isso porquanto, com o passar dos tempos, principalmente a partir da hodierna Constituição de 1988, dita cidadã, estando pressionados os julgadores pela crise decorrente das agitações próprias da sociedade do risco e da informação em que se vive, em conjunto com um crescente sentimento de insatisfação com o sistema legal instituído, a jurisprudência passa a ganhar grande relevância no regramento das relações em sociedade, criando, mesmo, direito novo, conforme há muito já alertado por Greco Filho (1987).

Assim, inclusive na mesma direção de aplicação retroativa da alteração jurisprudencial pacificada mais benéfica, são as lições de Greco que, embora voltadas ao Direito Penal, por seus fundamentos, são aplicáveis ao Direito Sancionador como um todo e sem restrições

Pode a posição de nossos tribunais, principalmente os superiores, modificar-se com o passar dos anos. Essa modificação pode ocorrer tanto em prejuízo como em benefício do agente que praticou determinada infração penal. Se houver modificação para pior, a situação anteriormente definida com base na posição mais benéfica, agora modificada, deverá ser mantida. Por outro lado, se houver modificação benéfica, isto é, quando o Tribunal se posicionava de determinada forma e, agora, afastando-se do pensamento anterior, o modifica em benefício do agente, tal pensamento deverá retroagir, aplicando-se aos casos anteriormente julgados. [...] Com todo respeito que merece a posição do renomado autor, não podemos limitar a possibilidade de aplicação retroativa da jurisprudência tão somente aos casos por ele mencionados, ou seja, súmula vinculante e controle concentrado de constitucionalidade. [...] Afora as

hipóteses que não mais se discutem, ou seja, a edição ou a modificação de Súmula com efeitos vinculantes ou o controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, o que não pode ocorrer, insistimos, é manter um julgado que se fundamentou numa posição de determinado Tribunal, que agora a modificou no sentido de beneficiar o agente (2017, p. 38-40).

E eventual novo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, vale salientar, quando proferido por sua formação plenária, deve ser aplicado de imediato e tão logo divulgado o julgado, enquanto precedente para os casos parelhos por vinculá-los independentemente de sua publicação ou trânsito em julgado, consoante jurisprudência que também se tem consolidada de forma pacífica naquela Corte⁷.

De entendimento similar ao mais acima, conforme bem lembrado por Greco (2017), são Zaffaroni, Batista, Alagia e Slokar (2003), os quais asseveram que, quando alterada de forma expressiva dada jurisprudência quanto ao seu critério, de modo a retirar a tipicidade de u'a ação, ou sua qualificação, ou, ainda, restar justificado o que anteriormente era havido por antijurídico, torna-se mister, por razões de equidade (isonomia), a revisão da condenação pretérita, a contornarem-se as distorções advindas dos tratamentos diferenciados em relação aos demais processados posteriormente, com o que, outrossim, a doutrina de Gomes, Bianchini e Daher (2016) se compraz.

Aliás, Dotti e Gomes (2016), corroborando a doutrina de Gomes e Vigo (2008), há certo tempo manifestaram-se no diapasão da retroatividade irrestrita da alteração de entendimento jurisprudencial que se mostre mais benéfico ao acusado/apenado, ensinamento este, assevera-se, aplicável quer no Direito Penal por eles enfocado, quer em outras áreas de Direito Sancionador, conforme o critério da *analogia legis* não de normas infraconstitucionais, mas de cláusulas constitucionais comuns, de conteúdo mínimo obrigatório de garantias aos acusados em geral e que configuram, assim, a verdadeira unidade do Direito Sancionador, consoante acertada preleção de Osório (2009).

E isso por entenderem (DOTTI; GOMES, 2016), com supedâneo na doutrina de Barroso (2006), que tal circunstância, nos dias atuais de neoconstitucionalismo, principalmente ante a inegável importância de que a jurisprudência passou a se revestir de precursora das reformas para uma nova realidade social ainda não cristalizada nas regras jurídicas (GRECO FILHO, 1987) – como, *e. g.*, no caso das súmulas vinculantes no Supremo Tribunal Federal⁸ que, para Streck (1998; 2005; 2006), assumem verdadeira função legiferante –, equivale a uma efetiva modificação do Direito vigente, cuja norma, segundo Carvalho (2002) e Grau (2009), é também construída pelo intérprete e, no caso da Constituição Federal, por seu intérprete autêntico, o Supremo Tribunal Federal. Com efeito, asseveram que:

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.202.397/SP*. Relatora: Rosa Weber. DJe-091, Brasília, julgado em 29-04-2019, Decisão monocrática divulgada em 02-05-2019, publicado em 03-05-2019. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 686.607-ED/RS*. Relator: Dias Toffoli. Primeira Turma. DJe-236, Brasília, julgado em 03-12-2012, Acórdão Eletrônico divulgado em 30-11-2012, publicado em 03-12-2012. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 707.863-ED/RS*. Relator: Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. DJe-225, Brasília, julgado em 30-10-2012, Acórdão Eletrônico divulgado em 19-11-2012, publicado em 20-11-2012.

⁸ Em fins de 2004, a proposta de reforma do Poder Judiciário restou sancionada como a Emenda Constitucional nº 45, dando redação ao art. 103-A, *caput* e seus §§ 1º a 3º, por meio do qual, assim, instituiu-se a súmula vinculante junto ao Supremo Tribunal Federal, que, a seu turno, acabou por ser regulada quanto a seus efeitos em nosso País pela Lei nº 11.147/06.

É evidente que essa lição, da irretroatividade da *lex gravior* em matéria tributária, garantida pela Constituição (art. 150, III, a), é aplicável ao sistema positivo penal em face do princípio da analogia legis. A mudança de jurisprudência, cabe enfatizar, significa mudança da norma vigente (do direito vigente). Antes do neoconstitucionalismo (pós 2ª Guerra Mundial) todo o direito estava centrado fundamentalmente na lei. A partir dele a lei é apenas o ponto de partida para a construção do direito (da norma), que é uma atividade complexa do legislador e do juiz. A constituição (e suas regras), consoante a doutrina da “Constituição vivente” (*living constitution*), implica reconhecer na jurisprudência constitucional o que ela vai sendo no decorrer do tempo e das mudanças de gerações” (DOTTI; GOMES, 2016, n.p.).

Em concomitância, Greco enfatiza, em lição de modo geral igualmente extensível ao Direito Sancionar, apesar de voltá-la ao Direito Penal, a possibilidade de a *novatio legis in melius* ser considerada retro-operante de maneira irrestrita, a exemplo do que também entende quanto à retroatividade jurisprudencial mais favorável ao acusado (ou apenado):

De acordo com o parágrafo único do art. 2º do Código Penal, a lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. A *novatio legis in melius* será sempre, portanto, retroativa, sendo aplicada aos fatos ocorridos anteriormente à sua vigência, ainda que tenham sido decididos por sentença condenatória já transitada em julgado. Se, por exemplo, surgir uma lei nova reduzindo a pena mínima de determinada infração penal, deve aquela que foi aplicada ao agente ser reduzida a fim de atender aos novos limites, mesmo que a sentença que o condenou já tenha transitado em julgado. Só não terá aplicação a lei nova, no exemplo fornecido, se o agente já tiver cumprido a pena que lhe fora imposta. (2017, p. 30)

O entendimento doutrinário ora albergado é de que a retroatividade da lei e jurisprudência punitivas mais benéficas é, para além de um direito fundamental, princípio constitucional geral e implícito de Direito Sancionador, extraído de uma interpretação sistemática e ampliativa (em atenção ao postulado da máxima eficácia/efetividade possível – MEYER-PFLUG, 2015) advinda da Constituição (CASÁS, 1998), no Brasil à luz do seu art. 5º, tanto em seu inciso XL como em seu inciso LXXVIII, § 2º, o qual, aliás, confere hierarquia supralegal (ou impregnada de cunho constitucional) aos tratados internacionais sobre direitos humanos que ainda não tenham sido incorporados como emenda constitucional⁹, no caso, mais especificamente ao prescrito pelo art. 9º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) e pelo art. 15, “1”, *in fine*, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, para o exercício estatal do *jus puniendi*, de maneira a, assim, melhor se prestigiar a presunção inserta no imbricado princípio também constitucional do *in dubio pro reo* (art. 5º, LVII).

É de se referir que, ainda, em expressivos precedentes do Supremo Tribunal Federal, semelhante linha de raciocínio, em prestígio à isonomia, tem sido adotada para favorecer os

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP*. Relator: Cezar Peluso. Tribunal Pleno. DJe-104, Brasília, julgado em 03-12-2008, Acórdão Eletrônico divulgado em 04-06-2009, publicado em 05-06-2009.

direitos fundamentais mediante uma ampliada retro-operatividade da *novatio legis in mellius*, conforme se extrai dos votos-vista de Luiz Fux, repetidos em duas oportunidades:

Se a justificativa para a irretroatividade da lei criminal reside na proteção dos indivíduos contra o superveniente aumento no rigor do tratamento penal de um fato, essa razão cai por terra quando a nova lei é benigna ao *status libertatis* dos cidadãos. 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. A lei, expressão da democracia e garante das liberdades individuais, não pode ter a sua incidência manietada quando se trata de favorecer os direitos fundamentais, sendo esse o caso da *novatio legis in mellius*¹⁰

Outro precedente importante em tal direção, dessa vez haurido do Superior Tribunal de Justiça, tem seu comando pela aplicação de forma equitativa da norma sancionatória, com base no princípio da retroatividade normatizadora punitiva quando mais benéfica, pelo que:

(...) considerado o Direito Sancionador, a *novatio legis in mellius* deve retroagir para favorecer o apenado... A alteração normativa, no âmbito do Direito Sancionador, deve ter aplicação a fatos pretéritos, quando veicula solução mais favorável à pessoa sancionada; não se trata, em absoluto, de exegese benévola, mas de forma mais exata de bem aplicar a lei com equidade (...)¹¹.

E, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o seu mesmo paradigma mais acima referido, ante o acertado voto-vista de Carlos Ayres Britto, a interpretação mais elástica e, de conseguinte, ampliativa para atendimento ao primado da máxima eficácia possível das normas constitucionais, é a que se deve utilizar para o art. 5º, LX, da Constituição Federal de 1988, vez que é dela, e de nenhuma norma infraconstitucional, que decorre a retroatividade da norma penal mais benéfica:

Nesse fluxo de compreensão do tema, penso que a norma do inciso XL do art. 5º da Lei das Leis está a merecer de nossa parte uma interpretação mais elástica ou tecnicamente “generosa” (falaria o pranteado Miguel de Seabra Fagundes), na medida em que ela própria dispõe sobre a não-retroação da lei penal, “salvo para beneficiar o réu”. Por isso que sustentei, em obra de cunho doutrinário, que a principal diretriz hermenêutica do cientista e operador do direito é conferir o máximo de eficácia à Constituição, mormente naqueles dispositivos que mais nitidamente revelem a identidade ou os traços fisionômicos dela própria, como é o tópico dos direitos e garantias individuais... Prossigo no raciocínio para ajuizar que o Magno Texto, no aludido inciso XL do art. 5º, quando fala de lei penal, está falando, em rigor, de norma penal (a “norma penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, é como se deve ler).

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 596.152/SP*. Relator: Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ayres Britto. Tribunal Pleno. DJe-030, Brasília, julgado em 13-10-2011, Acórdão Eletrônico divulgado em 10-02-2012, publicado em 13-02-2012. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 600.817/MS*. Relator: Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. DJe-213, Brasília, julgado em 07-11-2013, Acórdão Eletrônico de Repercussão Geral em Mérito, divulgado em 29-02-2014, publicado em 30-10-2014.

¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ação Rescisória nº 1.304/RJ (2000/0033763-3)*. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Relator para o Acórdão: Napoleão Nunes Maia Filho. Terceira Seção. Brasília, julgado em 14-05-2008, DJe 26-08-2008.

Cada qual dessas normas com o seu instituto ou figura de direito, ora por inteiro, ora fragmentariamente. É dizer: 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 por dispositivo embutido em qualquer diploma legal. Logo, o comando constitucional para que a lei não retroaja é pertinente à norma jurídico-positiva, com uma ressalva: a da imperiosa retroação dessa norma penal, se mais benéfica ao réu ou à pessoa já penalmente condenada. Com o que a retroatividade benigna opera de pronto, não por mérito da lei em que inserida a regra penal assim mais favorável, porém por mérito da Constituição mesma. Constituição que se põe, então, como o único fundamento de validade da retroação penal da norma de maior teor benfazejo. É como dizer: se a benignidade está na regra penal, a retroação eficaz está na Constituição mesma.¹²

Tal posicionamento relativo à *novatio legis in melius* no Direito Administrativo Sancionador, até por não haver diferença substancial entre as apenações penais e administrativas (MELLO, 2013; OLIVEIRA, 2005; VITTA, 2003; FERREIRA, 2001), há que se mencionar, é corroborado por, entre outros, Carvalho Filho (2020), Nobre Junior (2000) e Oliveira (2005), como também por Ferraz (2020) ao, versando temática sancionatória administrativa e, ainda, afirmando a unidade do *jus puniendi* e a transversalidade sistêmico-integrativa dos princípios de Direito Penal para aplicação ao Direito Administrativo Sancionador, bem como afastando a aplicação do art. 24, da LINDB (*tempus regit actum*), estabelecer, com base em paradigma jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, a óptica constitucional para generalizar a retroatividade irrestrita da norma apenante mais benéfica, conforme, para tanto, a suprarreferida interpretação sistemático-ampliativa da previsão contida no referido art. 5º, XL, da Constituição Federal:

Ao se estabelecer a conjugação dessa premissa — que respeita a lógica da unidade do *jus puniendi* estatal e à transversalidade dos princípios do Direito Penal como aplicáveis ao Direito Administrativo sancionador —, com a presunção de singularidade veiculada pela Lei 14.039/20 (que é absoluta, como sustentei aqui na **ConJur**), impõe invocar a regra inserta no artigo 5º, XL da Constituição — "*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*" —, a fim de que a referida presunção produza efeitos sobre as ações de improbidade administrativa, inquéritos civis públicos, tomada de contas especiais em curso, ditando-lhes a improcedência ou o arquivamento. A ressonância da regra constitucional da retroatividade da lei mais benéfica (artigo 5º, XL, da Constituição) no campo do Direito Administrativo sancionador decorre naturalmente do reconhecimento da interseção entre os princípios do Direito Penal e os temas do Direito Administrativo sancionador. O reconhecimento explícito dessa retroação é chancelado pela jurisprudência do STJ... Note-se que não se deve aqui invocar — é impertinente — a aplicação do artigo 24 da LINDB — *tempus regit actum* — para sustentar que a Lei 14.039/20 não retroage, porque a questão é de índole constitucional, superpondo-se hierarquicamente à disposição da LINDB (FERRAZ, 2020, n.p.).

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 596.152-SP*. Relator: Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ayres Britto. Tribunal Pleno. DJe-030, Brasília, julgado em 13-10-2011, Acórdão Eletrônico divulgado em 10-02-2012, publicado em 13-02-2012..

E a jurisprudência expressamente referida por Ferraz (2020) em seu escólio, reconhecendo a transcendência, a transversalidade sistêmico-integrativa dos princípios do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionatório de maneira generalizada, é, assim, representada pelo significativo paradigma proferido sob lavra de Regina Helena Costa, cuja ementa é ora trazida à colação, em transcrição parcial, para melhor elucidação do tema:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE... [...] III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inednos os demais atos processuais.¹³

No mesmo sentido, tem-se importante precedente em que, no voto-vencedor de Regina Helena Costa, se esclarece ser a retro-operatividade da norma apenatória mais favorável um primado de cunho geral de Direito Sancionatório, enquanto princípio constitucional implícito extraído da interpretação dilargada do art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988, e não em função de uma aplicação analógica de norma infraconstitucional:

[...] 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 artigo 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... Por outro lado, concordo com o Senhor Ministro Sérgio Kukina em não adotar a fundamentação apresentada na sentença e no acórdão do Tribunal de origem. Entendo deva aplicar a lei mais benéfica, não com base na aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, mas com fundamento no princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da Constituição da República, pertinente ao Direito Sancionatório.¹⁴

Mais recentemente, inclusive, sob a lavra de Sérgio Kukina, esta jurisprudência foi expressamente ratificada, revelando a tendência de sua pacificação no Superior Tribunal de Justiça, à luz do que se verifica em sua ementa:

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº37.031/SP*. Relatora: Regina Helena Costa. Primeira Turma. Brasília, julgado em 08-02-2018, DJe em 20-02-2018.

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.153.083/MT (2009/0159636-0)*. Relator: Sérgio Kukina. Relatora para o Acórdão: Regina Helena Costa. Primeira Turma. Brasília, julgado em 06-11-2014, DJe 19-11-2014.

ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO MANEJADO POR DIVERSOS SINDICATOS DO RAMO VAREJISTA. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A VALIDADE DE PREÇO A MAIOR PARA O CONSUMIDOR QUE PAGA COM CARTÃO DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE. PRÁTICA HODIERNAMENTE AUTORIZADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. ART. 1º DA LEI N. 13.455/17. ALCANCE RETROATIVO. 1. A cobrança diferenciada de preços de bens e serviços ao público em face do pagamento mediante cartão de crédito passou a ser legalmente admitida pelo ordenamento jurídico pátrio. Logo, inexistiu abusividade em tal prática comercial. 2. Antes da entrada em vigor da Lei n. 13.455/17, inexistia expressa vedação legal à prática diferenciada de preços em função da forma de pagamento utilizada pelo consumidor, por isso que não se cuida de hipótese de superveniente atipicidade da conduta, mas, ao invés, de positividade normativa com o intuito de referendar e estabilizar a prática comercial em realce. 3. A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa. Precedente: REsp 1.153.083/MT, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/11/2014. 4. Nesse norte, incensurável se revela o acórdão recorrido no passo em que, ao conceder a segurança pleiteada no presente *writ* preventivo, ordenou à autoridade coatora que se abstenha de impor penalidade contra as empresas integrantes das categorias econômicas representadas pelos sindicatos impetrantes, na hipótese de concessão de descontos para compras efetuadas mediante dinheiro ou cheque, sem extensão de tal vantagem às transações realizadas mediante cartão de crédito. 5. Recurso especial não provido.¹⁵

De conseguinte, à luz da doutrina e jurisprudência que se toma por base, ressaí a desnecessidade de previsão legal ou regulatória que imponha, ou apenas balize limites à retro-operatividade in melius na ordem jurídica pátria, vez que tal questão ultrapassa, extrapola o âmbito infraconstitucional para situar-se ou constitucionalmente, ou supralegalmente, onde não existe qualquer obtemperação à retroatividade da legislação sancionadora mais benéfica. Assim, tem-se que:

[...] a lógica é evidente: o ordenamento jurídico não pode deslegitimar conduta que é benéfica a bem jurídico a que ele próprio confere valor diferenciado (para mais). A legitimidade da conduta, neste caso, deve ser compreendida de forma abrangente, englobando tanto o aspecto penal, como os aspectos cível e administrativo.¹⁶

Aliás, sob a mesma orientação de tais ideias, outros novos precedentes têm se afigurado relevantes nessa discussão, vez que paradigmas jurisprudenciais tanto do Superior Tribunal de Justiça como do Supremo Tribunal Federal, cujas súmulas e repercussões gerais, na atualidade, têm uniformizado toda a aplicação e, em certa medida, o próprio Direito pátrio, claramente indo além das funções tradicionais da jurisprudência de interpretar, vivificar, humanizar, suplementar e rejuvenescer a legislação (FRANÇA, 1983).

Desse modo, verificados os critérios para a correta aplicação retro-operante tanto da novel legislação apenatória de trânsito mais benéfica, como da jurisprudência a seu respeito,

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.402.893/MG (2013/0302333-0)*. Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Brasília, julgado em 11-04-2019, DJe 22-04-2019.

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.123.876/DF*. Relator: Mauro Campbell. Segunda Turma. Brasília, julgado em 05-04-2011, DJe em 13-04-2011.

cumprir, na sequência do estudo, observar-se como se afigura seu correto *due process of law* à luz dos casos preexistentes e sua regulação pelo órgão nacional responsável (CONTRAN).

(b) O *due process of law* das apenações de trânsito de suspensão e cassação do direito de dirigir para sua adequada imposição

De acordo ao que se expôs ao longo deste estudo, o advento da Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para, entre outras medidas, modificar a redação do art. 261, I, do CTB, introduzindo os tens “a”, “b” e “c”, e, com isso, proceder-se a uma gradação no cômputo da pontuação para válida instauração do procedimento de suspensão do direito de dirigir, variando entre 20 (vinte), 30 (trinta) ou 40 (quarenta) pontos a depender do número de infrações gravíssimas no período, se revela, nestes aspectos, mais benéfica e, de conseguinte, passível de imediata e irrestrita retroatividade.

É importante salientar, outrossim, que, dentre as disposições de *novatio legis in melius*, há a de que, excepcionalmente, para os motoristas profissionais, passa-se a exigir um mínimo de 40 (quarenta) pontos, independentemente da gravidade da(s) infração(ões) praticada(s), ante a nova redação dada ao § 5º do art. 261, do CTB.

Sobre a temática dessas disposições de *novatio legis in melius* advindas da referida Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020, a Resolução nº 844, do CONTRAN, a pretexto de regulá-las, prescreveu que as novas regras seriam incidentes somente sobre as hipóteses, ou em que ainda não instaurados os procedimentos apenatórios, ou àqueles cujas respectivas instâncias administrativas ainda não tivessem sido encerradas (segundo a nova redação dada às disposições da Resolução nº 723/18, do CONTRAN), o que, apressa-se em afirmar, é inconstitucional por violar o devido processo legal quanto à mais ampla retroatividade de tais dispositivos legais, principalmente diante do que se extrai da hodierna jurisprudência das Cortes Superiores que mais acima se colacionou.

No estudo ora empreendido, defende-se que o princípio geral constitucional de Direito Sancionatório da retroatividade tanto da norma como da jurisprudência apenatórias mais favoráveis, em si, deve ter sua incidência igualmente para os casos já transitados em julgado, quando, conforme visto também mais acima, em situações tais em que houver uma relação de prejudicialidade com a outra apenação mais grave que se pretende impor, se a primeira sanção não deveria ter sido infligida (inclusive no lapso considerado), a segunda que nela se fundamenta, pela mesma razão, não deve subsistir.

Desse modo, o advento dessa lei, ante a ampliação do limite de pontuação previsto no art. 261, I, do CTB, com o acréscimo das letras “a” a “c”, e de seu § 5º, claramente encerra benefício aos recalcitrantes que em tais situações se enquadrem, implicando, de conseguinte, a necessidade de sua aplicação aos casos anteriores, a inclusive, com isso, defluir a invalidade superveniente dos processos de suspensão do direito de dirigir que tenham sido deflagrados em razão do sistema de pontuação anterior, e cuja apenação ainda não tenha sido cumprida, ou que, imposta, ainda sirva de base para a pretensão de cassação

deste direito, sendo isso o que se extrai do primado da *novatio legis in melius*, em inteligência ao previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988, art. 9º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) e art. 15, “1”, *in fine*, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ao longo de toda cadeia destas relações de prejudicialidade em comento.

E isso porquanto, com a ulterior configuração de uma circunstância em que não haveria a apenação infligida, o *jus puniendi* desaparece retroativamente por não mais ser passível de se considerar como infracional, no presente, a conduta então desrespeitosa, afastando-se, assim, todas as prescrições sancionatórias em razão dos primados constitucionais de Direito Sancionador, à época e sempre incidentes.

O direito-garantia fundamental de retroatividade da norma apenatória que se revele mais benéfica ao particular, assim considerada em sentido amplo, em si, assume o caráter de dever a ser observado pelo Estado quanto às suas duas dimensões, quais sejam, a de moldar o *status negativus* do direito fundamental de liberdade para a condução dos veículos automotores por parte daqueles devidamente habilitados, como também a de consubstanciar o seu respectivo *status positivus libertatis*, promovendo-se, assim, sua proteção, *ex officio* e independentemente da provocação do interessado (CETRAN/SC, 2021), segundo os ditames de um agir estatal comprometido com a segurança jurídica (e seus valores de certeza, paz e garantia – TORRES, 1998), quando do exercício desta função estatal sancionatória.

(c) Da inconstitucionalidade da interpretação regulatória *in malam partem* e da incidência retroativa da regulação *in bonam partem* das apenações de trânsito

Em paralelo, é relevante observar que em contemporâneas portarias de instauração dos procedimentos de suspensão do direito de dirigir, em razão de se ter teoricamente ultrapassado o limite de pontuação por infrações de trânsito, há-se visto a tradicional interpretação *in malam partem* por parte do órgão nacional regulador de trânsito, o CONTRAN, em prejuízo de uma compreensão das disposições legais de forma mais favorável aos condutores dos veículos automotores, *maxime* quanto ao cômputo dos pontos ao se estabelecer a ele mobilidade para considerar-se qualquer interregno de 12 (doze) meses em que se tenha uma pontuação cujo somatório extrapole o limite, em detrimento do período fixo do ano-calendário civil, conforme comum e intuitivamente considerado inclusive por vários dos órgãos de trânsito pátrios apenantes¹⁷.

E intuitiva a consideração do período fixo do ano-calendário civil porque, tal interregno, também corresponde ao de renovação do licenciamento dos veículos automotores, renovação a qual, a seu turno, é condicionada à quitação, ao adimplemento das multas

¹⁷ Sobre os distintos órgãos de apenação de trânsito em Santa Catarina que se utilizam do ano-calendário civil como critério para instauração dos processos de suspensão do direito de dirigir, ainda em 2017, vide: SANTA CATARINA. TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. DAE - Diretoria de Atividades Especiais. *Relatório de Instrução*: DAE - 018/2017 - Instrução Plenária. PMO-17/00349683. Assunto: Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional no Sistema de Pontuação e Processos de Suspensão do Direito de Dirigir. Auditores do Relatório da Auditoria Operacional: Leonir Santini e Michelle Fernanda de Conto El Achkar. Florianópolis, 08 de setembro de 2017, item “2.1.3”, p. 14-17..

aplicadas neste referido ano-calendário, e das quais, há que se salientar, são efluentes os pontos computados para a suspensão do direito de dirigir em análise.

Ora, se esses referidos pontos objeto do somatório para a instauração do processo de suspensão do direito de dirigir são advindos de correlatas apenações pecuniárias (multas), revela-se óbvio, intuitivo e mais favorável aos infratores que tal somatório ocorra considerando a pontuação no interregno do mesmo exercício fiscal (o qual confunde-se com o ano-calendário civil) em que exigido o pagamento das multas enquanto condição à renovação anual do licenciamento dos veículos automotores.

De fato, misturando a pontuação das apenações de um exercício com a das de outro em razão da mobilidade do interregno de seu cômputo, a Administração Pública acaba por se utilizar não de um período fixo de 12 (doze) meses, mas de qualquer período de mesmo interregno que alcance a pontuação limite, em uma interpretação flagrantemente prejudicial aos passíveis de serem apenados pelo tipo contido no art.261, I, e suas recentes letras “a” a “c”, bem como o seu § 5º, do CTB, exegese esta, há que se explicitar, írrita e nacionalmente uniformizada desde o art. 3º, § 1º, da Resolução nº 54/98, do CONTRAN, passando pelo art. 5º, da Resolução nº 182/05, do CONTRAN, a desaguar no atual art. 7º, *caput*, da Resolução nº 723/18, do CONTRAN (com suas alterações advindas do art. 2º, da Resolução nº 844/21, do CONTRAN), e que, a pretexto de regular o texto legal, acaba por causar distorção inconstitucional, vez que o lapso mencionado neste dispositivo legal tem que ser o que mais favoravelmente se adequa aos interesses dos particulares envolvidos e passíveis de apenação, qual seja, o exercício fiscal que confunde-se, por força de lei, com o ano-calendário civil, e não a qualquer período de 12 (doze) meses.

Tal interpretação *in bonam partem* justifica-se também porquanto as concomitantes contabilizações financeiras públicas e apenações de polícia administrativa, consideradas em relação de prejudicialidade com as multas de trânsito (que, por isso, as fundamentam), a sua vez, são coincidentes, porquanto com base na mesma hipótese, e, assim, consideradas dentro do mesmo ano-calendário civil pelo Estado.

Assim, se a Administração Pública, quer para fins de contabilização das entradas financeiras (receitas arrecadadas), decorrentes da quitação das referidas multas de trânsito (e de que efluem as pontuações em comento), quer para inflição das restrições à renovação do licenciamento e transferência dos veículos automotores por seu inadimplemento, utiliza-se do mesmo interregno do exercício fiscal (art. 320, § 2º, e art. 130, *caput*, c/c art. 131, § 2º, do CTB, respectivamente), e que confunde-se com o ano-calendário civil, não pode ela, apenas para apenar um maior número de condutores, dissociar os referidos interregnos do outro das suas xifópagas apenações por pontos para suspensão do direito de dirigir, porquanto em violação clara à constitucional interpretação *in bonam partem* da legislação sancionatória, *in casu*, de trânsito.

E isso também em função de a interpretação do tipo sancionador em tela, o art. 261, I, letras “a” a “c”, bem como o seu § 5º, do CTB, dever ser sistemática, em conjunto com o art. 130, *caput*, c/c o art. 131, § 2º, e o art. 320, § 2º, todos do CTB, de maneira a revelar-se, assim, mais benéfica ao condutor, visto como acusado, e, de tal modo, enquanto expressão máxima do primado do *in dubio pro reo*, implicando, de conseguinte, a necessidade de que a

pontuação considerada para suspensão do direito de dirigir seja a do mesmo exercício fiscal/ano-calendário civil para exigência das multas, contabilização financeira de sua arrecadação e imposição das restrições à renovação do licenciamento e transferência dos veículos automotores por sua inadimplência.

Com base, portanto, no princípio da interpretação sistemática mais benéfica da norma sancionatória, deflui a inconstitucionalidade da interpretação *in malam partem* imposta pelo então em vigor art. 5º, da Resolução nº 182/05, do CONTRAN, e reiterada, ao depois, pelo art. 7º, *caput*, da Resolução nº 723/18, do CONTRAN, com a subseqüente nulidade dos processos administrativos instaurados para suspensão do direito de dirigir sob tal somatório prejudicial.

Não pode o Estado, a título de supostamente regular a norma jurídica para dar-lhe executoriedade, conferir-lhe interpretação em detrimento aos direitos fundamentais dos administrados, acrescentando o que na lei não há restringido, ainda mais quando a sanção de suspensão do direito de dirigir vier a fundamentar, por sua eventual violação, a punição mais enérgica de cassação do mesmo direito (conforme o art. 263, I, do CTB).

Aliás, a interpretação *in malam partem* levada a cabo por intermédio das Resoluções do CONTRAN, por si só, produz distorções que acabam por deflagrar processos de suspensão do direito de dirigir que, se empregue a interpretação mais benéfica, certamente não teriam sido sequer cogitados.

Exemplo concreto de tal asserção é a possibilidade de se considerar indevidamente uma infração gravíssima do exercício anterior, de maneira que, com sua desconsideração e com o advento da retroativa aplicação da Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020, o somatório da pontuação no exercício contemporâneo não seria suficiente para a referida deflagração do processo sancionador de suspensão, pois, em tal hipótese, o limite de pontos acumulados já se revelaria maior, à luz do art. 261, I, "c", do CTB.

A Administração Pública, em hipóteses tais, age em evidente violação ao direito-garantia fundamental do *due process of law* dos particulares, impondo-lhes sanções (de suspensão e cassação) sem o menor respeito aos princípios elementares de Direito Administrativo Sancionador, a caracterizar tais ações não apenas como danosas, mas realizadas em defesa interpretação *in malam partem*.

Não obstante tais inconstitucionalidades observadas nas Resoluções do CONTRAN em comento, o advento da sua Resolução nº 723/18, revogando em grande parte sua anterior Resolução nº 182/05, todavia, trouxe alteração mais benéfica aos motoristas em geral quanto ao termo inicial para a contagem do lapso da pena de suspensão do direito de dirigir, passando-se a contar, com fundamento no princípio geral de Direito Sancionador da retroatividade da norma regulatória apenatória mais benéfica, da data em que houve a anotação no prontuário (em quinze dias após o decurso do prazo para interposição de recursos na esfera administrativa), e não após à ulterior data de entrega, à autoridade, da CNH - Carteira Nacional de Habilitação.

Nesse sentido, é a jurisprudência pátria da Corte Bandeirante que se mostra também consonante à das Cortes Superiores, cuja ementa de seu expressivo paradigma é a seguir transcrita para melhor ilustrar o entendimento acima externado:

MANDADO DE SEGURANÇA - Pretensão de desbloquear prontuário de CNH - Viabilidade - Termo inicial para contagem do prazo de suspensão do direito de dirigir que independe da efetiva entrega da CNH - Aplicabilidade da Resolução CONTRAN nº 723/2018 - Sentença reformada. Recurso provido¹⁸

No mesmo diapasão, há outro expressivo paradigma dessa jurisprudência, no qual, reafirmando a retroatividade da norma punitiva mais benéfica aos moldes da extensão considerada neste estudo, faz-se referência a distintos precedentes no mesmo diapasão, inclusive pertencentes ao Superior Tribunal de Justiça e às Cortes Bandeirante e Catarinense por ocasião da situação análoga da superveniência da Lei nº11.334/06, conforme se extrai de sua ementa e principais excertos abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. SUSPENSÃO ADMINISTRATIVA DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO ORIGINARIAMENTE DISCIPLINADA PELA RESOLUÇÃO N. 182/2005/CONTRAN, INICIANDO-SE A PARTIR DA ENTREGA DO DOCUMENTO À AUTORIDADE DE TRÂNSITO. SUPERVENIÊNCIA DA RESOLUÇÃO N. 723/2018/CONTRAN, MODIFICANDO O TERMO INICIAL PARA A DATA DA ANOTAÇÃO FIXADA NO RENACH, DISPENSANDO-SE A ENTREGA DA CNH. RETROATIVIDADE DA NORMA PUNITIVA MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, XL, DA CF. PRECEDENTES DO STJ, DESTA CORTE E DE OUTROS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. RECURSO PROVIDO. [...] Da análise do prontuário da Carteira Nacional de Habilitação do impetrante (fl. 20), constata-se que, desde 30.10.2017, encontra-se cadastrada a sua suspensão pelo prazo de 12 (doze) meses, em razão da penalidade imposta no Processo Administrativo n. 1.950/2014. À época, vigorava a Resolução n. 182/2005/CONTRAN, segundo a qual a contagem do período de suspensão apenas começaria quando fosse entregue, à autoridade de trânsito, a CNH. Posteriormente, sobreveio a Resolução n. 723/2018/CONTRAN, a qual, em seu art. 16, estabeleceu que a data de início de cumprimento da penalidade será fixada e anotada no RENACH (fl. 20), passando-se a dispensar a entrega da CNH à autoridade de trânsito. A controvérsia objeto do presente recurso cinge-se a retroação dessa nova norma às infrações praticadas anteriormente. Sobre o tema, há decisões judiciais albergando a tese da retroatividade da norma para as hipóteses de sanção administrativa... De tal feita, revela-se imperioso reconhecer... que deve retroagir a nova regra mais benéfica estabelecida pela Resolução n. 723/2018/CONTRAN, razão pela qual o prazo de 12 (doze) meses de suspensão da Carteira Nacional de Habilitação do impetrante se iniciou a partir da inscrição da penalidade em seu prontuário, ou seja, 30.10.2017, findando-se, pois, em 30.10.2018. Ademais, não é razoável que a suspensão do direito de dirigir ocorra somente quando o condutor entregar sua CNH à autoridade de trânsito, pois, o fato de portar o documento não lhe atribui validade. Feitas essas considerações, dá-se provimento ao recurso.¹⁹

Além do mais, é de se reconhecer, ante o que também considerado no precedente acima, que, em verdade, a relação jurídica sancionatória de suspensão do direito de dirigir decorre

¹⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação Cível nº1062322-16.2019.8.26.0053*. Relator: Leme de Campos. Sexta Câmara de Direito Público. São Paulo, julgado em 02/06/2020, DJe 02/06/2020.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Agravo de Instrumento nº4015616-40.2019.8.24.0000*. Relator: Ronei Danielli. Terceira Câmara de Direito Público. Blumenau, julgado em 26/11/2019, DJe 28/11/2019.

imediatamente após a determinação da incidência desta sanção por parte da autoridade administrativa, como subsequência à observância do devido processo legal, com azo ao contraditório e ampla defesa ao acusado infrator (art. 265, do CTB), e não a partir da mera devolução da CNH à autoridade de trânsito que, em si, não é considerada pela lei como condição suspensiva da punição, de maneira a fazer com que, de conseguinte, tal documento de habilitação perca sua validade imediatamente, independentemente de sua entrega, justamente em função da inflição da reprimenda.

Nesse sentido, aliás, inclusive as normas regulatórias anteriores também se revelavam ilegais, pois impunham um condição suspensiva à vigência da sanção de suspensão do direito de dirigir que nunca existiu na legislação de trânsito.

Apesar disso, por intermédio da retroatividade *in melius* regulatória em análise, para muitos dos condenados com esta pena de suspensão do direito de dirigir, a sua execução tornou-se virtualmente impossível, pois, com seu termo inicial tendo sido retraído a um lapso de tempo pregresso, seu próprio cumprimento também teria se dado no passado, desaparecendo o *jus puniendi* a qualquer punição no presente, incluindo-se a outra que pudesse nesta se basear, como seria o caso da conexa apenação de cassação do direito de dirigir por condução de veículo automotor no período de suspensão (art. 263, I, do CTB).

Conclusão

É inegável o vínculo estreito existente entre as matérias jurídicas imbricadas neste estudo, que, ao mesmo tempo em que são permeadas pelo direito-garantia fundamental do *due process of law*, pertencem a distintos ramos do Direito, em interdisciplinaridade que deflagra uma transcendência, uma transversalidade sistêmico-integrativa dos princípios constitucionais enfeixando-se no chamado Direito Sancionatório.

Entre tais princípios de Direito Sancionatório aplicáveis ao Direito Administrativo, e igualmente comuns ao Direito Penal, sobressaem-se, em um contexto contemporâneo de administrativismo e constitucionalismo de resultado, a interpretação *in bonam partem* e a *novatio legis in melius*, com as correlatas retroatividade regulatória e jurisprudencial mais benéficas, devidamente imbricados, entrelaçados numa perspectiva de coerência e complementariedade norteadas à proteção do ser, da pessoa humana, em garantia da sua dignidade, e, mormente, à tríade dos seus direitos fundamentais vida-liberdade-propriedade.

Especificamente com relação à inter-relação entre o Direito Constitucional, Direito Processual, Direito Administrativo e Direito Sancionatório, com sua aplicação a um Direito Administrativo Sancionatório de Trânsito devidamente processualizado, observa-se um profícuo diálogo das fontes no qual não é mais possível se desvincular, ou até mesmo se fragmentar, o estudo destas disciplinas jurídicas em evidência, na medida em que umas com as outras se interpenetram, de forma reflexiva em seus respectivos âmbitos de incidência, criando uma governança concertada de Direito Administrativo Sancionatório, mediante um devido processo legal de concreção de políticas públicas de mobilidade urbana voltadas ao

tráfego de veículos automotores, comprometidas com a realização dos direitos fundamentais e/ou humanos.

De conseguinte, impõe-se a rigorosa observância do *due process of law*, sob suas facetas substantiva e adjetiva, para que, estabelecendo-se um contraponto, uma garantia em âmbito constitucional perante o Estado, qualquer pena, inclusive de trânsito, reste infligida adequada e corretamente, segundo os ditames democráticos previstos nos princípios orientadores de aplicação do ordenamento jurídico.

Por isso, alterações normativas (legislativas ou regulatórias) e jurisprudenciais (pacificadas e uniformizadas pelas Cortes Superiores) que se revelem mais favoráveis aos infratores (acusados ou punidos em todo o território nacional) devem ter sua incidência retroativa, imediata e irrestrita, abstraída de limitações de extensão e lapso temporal de aplicação, em um esforço interpretativo também a eles mais benéfico (*in bonam partem*), segundo os valores e princípios constitucionais que influenciam e permeiam o *substantive and procedural due process of law*.

Quanto às penas de trânsito, e mais especificamente as punições de suspensão e cassação do direito de dirigir, somente sob uma ótica ao mesmo tempo estática, em que vistas como ato administrativo, e dinâmica, em que consubstanciam-se como processos administrativos em sentido estrito, é que se tem respeitado o princípio e direito-garantia do devido processo legal substantivo e formal, vez que a forma adequada e correta de exercício da função administrativa sancionatória em questão.

Diante dessa tessitura em que arranjado o processo administrativo de pena de trânsito na urdidura do princípio e direito-garantia fundamental do devido processo legal, a, assim, se conformar a função administrativa referente a tal mister sancionador, os atos/processos administrativos de suspensão e de cassação do direito de dirigir apresentam entre si relações-de-relações, devidamente caracterizadas por conexidade lógico-formal tanto quanto à prejudicialidade do ato de suspensão para com o ato de cassação, como quanto à instrumentalidade entre estes referidos atos e seus correlatos processos administrativos com ritos próprios.

Assim, quanto à interpretação mais benéfica relacionada ao lapso temporal a ser considerado para o cômputo da pontuação capaz de deflagrar o processo de suspensão do direito de dirigir e, em subsequência por conexão de fundamento/prejudicialidade, de cassação deste mesmo direito, o enfoque regulatório tradicionalmente empregue pelo CONTRAN em suas resoluções revela-se *in malam partem* aos condutores dos veículos automotores, inclusive quanto à sua retro-operatividade, e, outrossim, incompatível com os ditames constitucionais do *due process of law* aplicáveis ao art. 261, I, "a" a "c", e § 5º, e ao art. 263, I, ambos do CTB, resultando um agir estatal autoritário e com *deficit* democrático.

A imposição de tais sanções não se viabiliza à força, com desatenção ao interesse público primário envolvido e ao arrepio da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, inclusive resvalando para um malferir à sobranceira segurança jurídica, e às suas defluentes expectativa legítima, lealdade e boa-fé objetiva administrativa com os particulares (presumidamente inocentes), mas mediante uma hermenêutica que seja capaz, ao longo do

processo apenatório, de superar, de forma concertada, as tensões e contradições entre liberdade, a própria segurança e justiça.

Referências

- ANDREUCCI, Á. G. A.; CALDAS, R. C. S. G. 2018. Governança e a gestão dos recursos hídricos no plano transnacional. In: A. G. L. Jorge; J. M. Adeodato; R. M. M. Dezem (org.), *Direito Empresarial: estruturas e regulação* - v. 2. São Paulo, Uninove, p. 37-58.
- ATALIBA, G. 1985. *República e Constituição*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- APEL, K.-O. 1992. La ética del discurso como ética de la responsabilidad: una transformación posmetafísica de la ética de Kant. In: K.-O. Apel et al. *Fundamentación de la ética y filosofía de la liberación*. Cerro del Agua, México, Siglo Veintiuno.
- BACELLAR FILHO, R. F. 1998. Princípios de Direito Administrativo e tributação: fronteiras e implicações. In: I Congresso Internacional de Direito Tributário – IBET, 1998, Vitória. *Justiça tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário*. São Paulo, Max Limonad, p. 763-771.
- BARROSO, L. R. 2006. Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária. Segurança jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais. *RDE - Revista de Direito do Estado*, 2:261-288.
- BONA, M. S. 2011. O direito fundamental ao devido processo legal nas relações entre particulares. *Direito e Democracia*, 12(2): 26-44.
- BRASIL. CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 54*, de 21 de maio de 1998. Dispõe sobre a penalidade de suspensão do direito de dirigir, nos termos do artigo 261 do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>>. Acesso em 20 jun. 2021.
- BRASIL. CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 182*, de 09 de setembro de 2005, retificada em 22 de dezembro de 2005. Dispõe sobre uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação da Carteira Nacional de Habilitação. Disponível em <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/resolucoes-contran>>. Acesso em 20 jun. 2021.
- BRASIL. CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 723*, de 06 de fevereiro de 2018. Referendar a Deliberação CONTRAN nº 163, de 31 de outubro de 2017, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos arts. 261 e 263, incisos I e II, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como sobre o curso preventivo de reciclagem. Disponível em <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao7232018.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2021.
- BRASIL. CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução nº 844*, de 08 de abril de 2021. Altera a Resolução CONTRAN nº 723, de 6 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a uniformização do procedimento administrativo para imposição das penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação, previstas nos arts. 261 e 263, incisos I e II, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), bem como sobre o curso preventivo de reciclagem. Disponível em <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao8442021.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Agravo de Instrumento nº 4015616-40.2019.8.24.0000*. Relator: Ronei Danielli. Terceira Câmara de Direito Público. Blumenau, julgado em 26/11/2019, DJe 28/11/2019. Disponível em <[https://esaj.tjsc.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProceso=4015616-](https://esaj.tjsc.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?origemDocumento=M&nuProceso=4015616-40.2019.8.24.0000&cdProcesso=P00019D840000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5TJ&cdServico=190201&ticket=XC7fkmcGAzBwa4bCVQdolHuN3atjMFObQgdStW3%2FkXBNrVzxxw2C62CW%2B9ccemwn1nKvPYOh3GgBxM60sc616CPHYsbwy7onWJp5uMZVnBFSAn40nkYjVOle%2B0rmcwqa7H65MKTQByOJGlQcvXEsXun6zk6wlkUfmzVeHm20pAkDPz%2FqVQ%2B04hl3hSDXGfqPyyQUT%2Fh007DFcDZuee%2F%2FipInrbPq9Z0%2FgumtEi76oWNtoRnbhT21hqH9G%2FY5TkzLkZ%2BVvESlqvhFNULyKI%2F6aFsgQb2j%2BlyD3aaVXySp6Mv70eg9mHe7kcgL6U2DOum%2Fr16VYp6bUBetKxSjaDR65lIn8gVtvhBhfjQaaRRCAypiU0BIf8cUaPW50JsqKPeuy)

40.2019.8.24.0000&cdProcesso=P00019D840000&cdForo=900&tpOrigem=2&flOrigem=S&nmAlias=SG5TJ&cdServico=190201&ticket=XC7fkmcGAzBwa4bCVQdolHuN3atjMFObQgdStW3%2FkXBNrVzxxw2C62CW%2B9ccemwn1nKvPYOh3GgBxM60sc616CPHYsbwy7onWJp5uMZVnBFSAn40nkYjVOle%2B0rmcwqa7H65MKTQByOJGlQcvXEsXun6zk6wlkUfmzVeHm20pAkDPz%2FqVQ%2B04hl3hSDXGfqPyyQUT%2Fh007DFcDZuee%2F%2FipInrbPq9Z0%2FgumtEi76oWNtoRnbhT21hqH9G%2FY5TkzLkZ%2BVvESlqvhFNULyKI%2F6aFsgQb2j%2BlyD3aaVXySp6Mv70eg9mHe7kcgL6U2DOum%2Fr16VYp6bUBetKxSjaDR65lIn8gVtvhBhfjQaaRRCAypiU0BIf8cUaPW50JsqKPeuy>. Acesso em 18 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação Cível nº 1062322-16.2019.8.26.0053*. Relator: Leme de Campos. Sexta Câmara de Direito Público. São Paulo, julgado em 02/06/2020, DJe 02/06/2020. Disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13609375&cdForo=0>>. Acesso em 18 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.402.893/MG (2013/0302333-0)*. Relator: Sérgio Kukina. Primeira Turma. Brasília, julgado em 11/04/2019, DJe 22/04/2019. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303023330&dt_publicacao=22/04/2019>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.153.083/MT (2009/0159636-0)*. Relator: Sérgio Kukina. Relatora para o Acórdão: Regina Helena Costa. Primeira Turma. Brasília, julgado em 06-11-2014, DJe 19-11-2014. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901596360&dt_publicacao=19/11/2014>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ação Rescisória nº 1.304/RJ (2000/0033763-3)*. Relatora: Maria Thereza de Assis Moura. Relator para o Acórdão: Napoleão Nunes Maia Filho. Terceira Seção. Brasília, julgado em 14-05-2008, DJe 26-08-2008. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200000337633&dt_publicacao=26/08/2008>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 37.031/SP*. Relatora: Regina Helena Costa. Primeira Turma. Brasília, julgado em 08-02-2018, DJe em 20-02-2018. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.123.876/DF*. Relator: Mauro Campbell. Segunda Turma. Brasília, julgado em 05-04-2011, DJe em 13-04-2011. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900288098&dt_publicacao=13/04/2011>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 596.152/SP*. Relator: Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ayres Britto. Tribunal Pleno. DJe-030, Brasília, julgado em 13-10-2011, Acórdão Eletrônico divulgado em 10-02-2012, publicado em 13-02-2012. Disponível em

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730041>>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 600.817/MS*. Relator: Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. DJe-213, Brasília, julgado em 07-11-2013, Acórdão Eletrônico de Repercussão Geral em Mérito, divulgado em 29-02-2014, publicado em 30-10-2014. Disponível em

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026454>>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.202.397/SP*. Relatora: Rosa Weber. DJe-091, Brasília, julgado em 29-04-2019, Decisão monocrática divulgada em 02-05-2019, publicado em 03-05-2019. Disponível em

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340042528&ext=.pdf>>. Acesso em 29 mai. 2021;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 686.607-ED/RS. Relator: Dias Toffoli. Primeira Turma. DJe-236, Brasília, julgado em 03-12-2012, Acórdão Eletrônico divulgado em 30-11-2012, publicado em 03-12-2012. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3151340>>. Acesso em 29 mai. 2021;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 707.863-ED/RS*. Relator: Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. DJe-225, Brasília, julgado em 30-10-2012, Acórdão Eletrônico divulgado em 19-11-2012, publicado em 20-11-2012. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=112222057&ext=.pdf>>. Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP*. Relator: Cezar Peluso. Tribunal Pleno. DJe-104, Brasília, julgado em 03-12-2008, Acórdão Eletrônico divulgado em 04-06-2009, publicado em 05-06-2009. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em 29 mai. 2021.

CALDAS, R. C. S. G.; LASCANE NETO, F. 2017. A razoável duração do processo-administrativo tributário e sua eficiência: morosidade x decadência, prescrição intercorrente ou preempção. *Revista Jurídica*, **1**: 204-234.

CALDAS, R. C. S. G.; MATA DIZ, J. B.; ANDREUCCI, Á. G. A.; COSTA, E. A. R. 2019. Gestão sustentável participativa transnacional: o direito de acesso a água potável, saneamento e sua governança global. *Revista Opinião Jurídica*, **17**:124-157.

CALDAS, R. C. S. G.; MEIRA, A. A. F. 2020. O modelo de desjudicialização colaborativa da execução civil portuguesa: uma abordagem a partir dos seus procedimentos e sua aplicabilidade ao Brasil. *Revista de Direito Brasileira*, **25**(10):345-365.

CALDAS, R. C. S. G. 2016. A relação jurídico-administrativa pactual pública: por um paradigma de eficiência e eficácia dos contratos administrativos. *Universitas Jus*, **27**:219-230.

_____. 2015. Prescrição e decadência tributárias para o Fisco: por um paradigma de eficiência processual. In: C. V. S. Marques (org.). *Temas atuais do Direito brasileiro e Internacional - 3: Estado, sociedade e Justiça em tempos de globalização, à luz do paradigma da eficiência*. Botucatu/SP, QuintAventura Edições, p. 180-206.

_____. 2010. O contexto sinérgico das atividades de regulação administrativa concertada à luz dos denominados contratos administrativos. *Interesse Público*, **12**(61):69-82.

CANOTILHO, J. J. G. 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra, Almedina.

CARVALHO, P. B. 2002. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo, Saraiva.

- CARVALHO FILHO, J. S. 2020. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas.
- CASÁS, J. O. 1998. Seguridad jurídica, legalidad y legitimidad en la imposición tributária. In: I Congresso Internacional de Direito Tributário – IBET, 1998, Vitória. *Justiça tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário*. São Paulo, Max Limonad, p. 329-413.
- CASTRO, C. R. S. 1989. *O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro, Forense.
- CHIOVENDA, G. 1998. *Instituições de Direito Processual Civil*. Campinas, Bookseller.
- CRUTZEN, P. J.; STOERMER, E. F. 2000. The “Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, **41**: 17-18.
- DOTTI, R. A.; GOMES, L. F. 2016. Execução provisória da pena logo após a decisão de 2º grau: irretroatividade da mudança jurisprudencial do STF desfavorável ao réu. *Migalhas de Peso*. *Migalhas*, [n.p.]. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/depeso/243522/execucao-provisoria-da-pena-logo-apos-a-decisao-de-2--grau--irretroatividade-da-mudanca-jurisprudencial-do-stf-desfavoravel-ao-reu>>. Acesso em 01 abr. 2021.
- FERRAZ, L. 2020. Presunção de singularidade tem efeito retroativo. *Revista Consultor Jurídico*, [n.p.].
- FERREIRA, D. 2001. *Sanções administrativas*. São Paulo, Malheiros Editores.
- FIGUEIREDO, L. V. 2008. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo, Malheiros Editores.
- FRANÇA, R. L. 1983. A jurisprudência como forma de expressão do Direito. *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, **27**(29):5-21.
- GALVÃO, R. 2009. Democracia, processo administrativo e direitos fundamentais, In: V. I. Carlin (org.). *Grandes temas do Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis, Millenium, p. 725-740.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.-R. 2006. *Curso de Derecho Administrativo - II*. 10. ed. Madrid, Thomson – Civitas.
- GIANNINI, M. S. 1993. *Diritto Amministrativo - vol. II*. 3. ed. Milano, Giuffrè.
- GOMES, L. F.; BIANCHINI, A.; DAHER, F. 2016. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. V. 1. 2. ed. Salvador, Juspodivm.
- GOMES, L. F.; VIGO, R. L. 2008. *Do Estado de Direito constitucional e transnacional: riscos e precauções – navegando pelas ondas evolutivas do Estado, do Direito e da Justiça*. Trad. Yellbin Morote García. São Paulo, Premier Máxima.
- GONÇALVES, A. 2011. Regimes internacionais como ações da governança global. *Meridiano 47*, **12**(125):40-45.
- GRAU, E. R. 2009. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. 5. ed. São Paulo, Malheiros Editores.
- GRECO, R. 2017. *Código Penal comentado*. 11. ed. Niterói, Impetus.
- GRECO FILHO, V. O juiz e a lei. 1987. *EDP - Estudos de Direito Público*. São Paulo: Associação dos Procuradores do Município de São Paulo, **4**(1):45-50.
- HABERMAS, J. 2003. Notas programáticas para a fundamentação de uma ética do discurso. In: *Consciência moral e agir comunicativo (Biblioteca Tempo Universitário nº 84: Estudos Alemães)*. Trad. Guido A. de Almeida. 2. ed. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 61-141.
- LAZZARINI, Á. 1999. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- LEAL, R. P. 2005. *Teoria Geral do Processo*. 6. ed. São Paulo, Thomson IOB.
- LEMBO, C. 2007. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, Manole.
- LIEBMAN, E. T. 1951. *Lezione di Diritto Processual Civile: Il processo di cognizione - v. 2*. Milano, Dott. A. Giuffrè, editor.

- LINARES, J. F. 1976. *Caso administrativo no previsto*. Buenos Aires, Astrea.
- LOPES, A. M. D'Á. 2006. A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988: redefinindo a participação política. In: P. Bonavides; F. G. M. Lima; F. S. Bedê (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo, Malheiros Editores, p. 21-34.
- LOPES FILHO, J. M. 2006. A administração da Justiça no Estado Social. In: P. Bonavides; F. G. M. Lima; F. S. Bedê (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo, Malheiros Editores, p. 363-394.
- LUZ, V. P. 1994. *Trânsito e veículos*. 3. ed. Porto Alegre, Sagra-DC Luzzatto.
- MAZZA, A. 2013. *Relação jurídica de Administração Pública*. São Paulo, Saraiva.
- MEDAUAR, O. 2007. *Direito Administrativo moderno*. 11. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- MELLO, C. A. B. 2013. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros.
- MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. 2007. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva.
- MEYER-PFLUG, S. 2015. A interpretação constitucional e suas peculiaridades. In: C. V. S. Marques; R. C. S. G. Caldas; C. Abreu; D. N. Porto (org.). *Temas atuais do Direito brasileiro e Internacional - 2: Estado, sociedade e Justiça em tempos de globalização, à luz do paradigma da eficiência*. Botucatu/SP, QuintAventura Edições, [localização: 3756-4118].
- MILHORANZA, M. G. 2011. Tempo, atos processuais e efeitos temporais. *Direito e Democracia*, 12(2):15-25.
- MONCADA, L. S. C. 2009. *A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*. Coimbra, Coimbra Editora.
- MOREIRA NETO, D. F. 2009. O paradigma do resultado. In: V. I. Carlin (org.). *Grandes temas do Direito Administrativo: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi*. Florianópolis, Millenium, p.215-228.
- _____. 2003. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *RDA - Revista de Direito Administrativo*, 231:129-156.
- MOURA, E. M. 2000. *O devido processo legal na Constituição brasileira de 1988 e o Estado Democrático de Direito*. São Paulo, Celso Bastos Editor.
- NOBRE JÚNIOR, E. P. 2000. Sanções administrativas e princípios de Direito Penal. *RDA - Revista de Direito Administrativo*, 219:127-151.
- NERY JÚNIOR, N. 2006. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal – Coleção Estudos de Direito de Processo Enrico Tullio Liebman - v. 21*. 8. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- OLIVEIRA, R. F. 2005. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- OSÓRIO, F. M. 2009. *Direito Administrativo Sancionador*. 3. ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- RAMOS, E. S. 2006. A valorização do processo administrativo. O poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos. In: E. S. Ramos. *As leis de processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98*. 2. tir. São Paulo, Malheiros Editores, p. 75-93.
- ROCCO, U. 1957. *Trattato di Diritto Processuale Civile – parte generale - v. 1*. Torino, UTET – Unione Tipografico - Editrice Torinese.
- SANTA CATARINA. CETRAN/SC - Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina. *Parecer nº365/2021/CETRAN/SC*. Assunto: Retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do processo administrativo punitivo. Interessado: Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina –

DETRAN/SC (SGPE PROCESSO/DETRAN Nº 00106192/2020). Relator: José Vilmar Zimmermann. Florianópolis, aprovado por unanimidade na Sessão Ordinária nº 05, realizada em 03 de fevereiro de 2021 [online]. Disponível em <https://www.cetran.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=6&Itemid=134>. Acesso em 29 mai. 2021.

SANTA CATARINA. TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. DAE - Diretoria de Atividades Especiais. *Relatório de Instrução: DAE - 018/2017 - Instrução Plenária. PMO-17/00349683*. Assunto: Primeiro Monitoramento da Auditoria Operacional no Sistema de Pontuação e Processos de Suspensão do Direito de Dirigir. Auditores do Relatório da Auditoria Operacional: Leonir Santini e Michelle Fernanda de Conto El Achkar. Florianópolis, 08 de setembro de 2017, p. 1-42. Disponível em <<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%201%C2%BA%20Monitoramento%20-%20Sistema%20de%20Pontua%C3%A7%C3%A3o%20e%20Processos%20de%20Suspens%C3%A3o%20do%20Direito%20de%20Dirigir%20%28DetranSC%29.pdf>>. Acesso em 29 mai. 2021.

SANTOS, F. F. 1999. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo, Celso Bastos Editor/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

SCHÄFER, J. 2005. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.

SILVA, J. A. 2006. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros.

SOUZA, L. C. 2012. A função social do Direito e a concreção da cidadania. In: I. S. Costa; J. I. R. Miranda (org.). *Direito e movimentos sociais: a busca da efetivação da igualdade*. Curitiba, Juruá, p. 39-63.

STRECK, L. L. *Súmulas no direito brasileiro – eficácia, poder e função: a ilegitimidade constitucional do efeito vinculante*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2ª ed., 1998.

_____. 2005. O efeito vinculante das súmulas e o mito da efetividade: uma crítica hermenêutica. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, 3:83-128.

_____. 2006. O efeito vinculante das súmulas e o mito da efetividade: uma crítica hermenêutica. In: P. Bonavides; F. G. M. Lima; F. S. Bedê (coord.). *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo, Malheiros Editores, p. 395-434.

TEIXEIRA, A. V.; CALDAS, R. C. S. G. 2020. Gobernanza glocal/global deliberativa hacia la normativización democrática: la necesidad de legitimidad en compatibilización de las medidas pandémicas de excepción vs derechos humanos. *Opinión Jurídica*, 19(40):393-419.

TORRES, R. L. 1998. Liberdade, segurança e justiça no Direito Tributário. In: I Congresso Internacional de Direito Tributário – IBET, 1998, Vitória. *Justiça tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário*. São Paulo, Max Limonad, p. 679-705.

VILANOVA, L. 1989. *Causalidade e relação no Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

VITTA, H. G. 2003. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. 2003. *Direito Penal brasileiro: Teoria Geral do Direito Penal - volume I*. 2. ed. Rio de Janeiro, Revan.

Submetido: 20/12/2021

Aceito: 21/10/2022