



**Universidade de Brasília - UnB**  
**Faculdade de Direito**

**GABRIEL RICHER OLIVEIRA EVANGELISTA**

**TRANSPOSIÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE DIREITO PENAL PARA  
O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DA POSSIBILIDADE  
DE RETROATIVIDADE BENÉFICA DO PRAZO DE DECLARAÇÃO DE  
INIDONEIDADE DA LEI Nº 14.133/2021 EM COMPARAÇÃO À LEI Nº 8.666/1993**

**Brasília**  
**2023**

**Universidade de Brasília**

**Faculdade de Direito**

**TRANSPOSIÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE DIREITO PENAL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE RETROATIVIDADE BENÉFICA DO PRAZO DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA LEI Nº 14.133/2021 EM COMPARAÇÃO À LEI Nº 8.666/1993**

**Autor: Gabriel Richer Oliveira Evangelista**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ms.<sup>a</sup> Caroline Maria Vieira Lacerda**

**Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel no programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.**

**Brasília, dezembro de 2023.**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

GABRIEL RICHER OLIVEIRA EVANGELISTA

**Transposição de princípio constitucional de direito penal para o direito administrativo sancionador: análise da possibilidade de retroatividade benéfica do prazo de declaração de inidoneidade da lei nº 14.133/2021 em comparação à lei nº 8.666/1993**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

**Brasília, dezembro de 2023.**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Ms. <sup>a</sup> Caroline Maria Vieira Lacerda  
(Orientadora – Presidente)

---

Prof. Dra. Fernanda de Carvalho Lage  
(Membro)

---

Prof. Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes  
(Membro)

## Agradecimentos

Estudar na UnB foi um sonho que alimentei desde cedo na minha vida, e concretizá-lo só foi possível graças ao amor, apoio e incentivo da minha família e dos meus amigos.

Começo esses agradecimentos dedicando essa conquista aos meus pais, Fátima e Francinaldo, que sacrificaram suas vidas para proporcionar as melhores oportunidades possíveis a mim e aos meus irmãos. Obrigado por serem meu lugar de refúgio, eu amo vocês!

Agradeço aos meus irmãos Bruna, Felipe e Franciele e aos meus sobrinhos João Gabriel e Sophia por estarem presentes em todos os momentos e serem pontos de apoio na minha vida.

Durante o curso na UnB, encontrei pessoas que tornaram a caminhada mais leve e fizeram cada dia da graduação um momento especial. Agradeço aos meus amigos/irmãos Bernardo Quezado, Mateus Nishimura e Henrique Rosek por todos os momentos desses últimos cinco anos.

Agradeço à amizade dos “amigos do noturno”: Paulo Spies, Clarice, Angélica, Ana Gabi, Lele, Luiza Ramagem, Helena, Airana, Gi Carpaneda, Verônica, Samuel, Gabriel Pedroza e Isma.

Agradeço à amizade dos “amigos do diurno”: Luma, Mari Botelho, Mari de Sá, Sayuri, Isadora, Duda Martins, Malu, Ana Laura e Luiz Rodrigues.

Agradeço à Olímpia, atlética que me proporcionou tantas experiências fantásticas, além de conhecer pessoas incríveis, como o Zaza, o Ceará, o Gabriel Campos, o Volk, o Trajano e tantos outros.

Meus agradecimentos ao escritório JPOT Advogados por ter me proporcionado tanto aprendizado e oportunidades singulares. Agradeço o apoio e os ensinamentos do dia a dia à Isa Fonseca, à Maju, ao João Pedro, à Júlia Venzi, à Mayara Gasparoto, à Nicole Muller, ao William Romero, à Liliane, à Regiane, ao Seu Joaquim, à Kellen e, especialmente ao professor Marçal Justen Filho.

Um agradecimento especial a minha professora orientadora, Caroline Lacerda, exemplo de ser humano e profissional, essencial no desenvolvimento do presente trabalho e na minha formação.

Não poderia deixar de agradecer também aos excelentes professores que tive na FD/UnB, especialmente às professoras Fernanda Lage e Mariana Devezas, as quais tive a honra de ter em minha banca de TCC.

Enfim, muita gratidão e felicidade por estar finalizando mais essa (importante) fase da minha vida e pelas pessoas que passaram por ela. Afinal, é através das experiências compartilhadas e dos desafios superados que construímos a trajetória única que nos torna quem somos.

## Ficha Catalográfica

OE92t	<p>Oliveria Evangelista, Gabriel Richer</p> <p>Transposição de princípio constitucional do direito penal para o direito administrativo sancionador: análise da possibilidade de retroatividade benéfica do prazo de declaração de inidoneidade da lei n.º 14.133/2021 em comparação à lei n.º 8.666/1993 / Gabriel Richer Oliveria Evangelista; orientador Caroline Maria Vieira Lacerda. -- Brasília, 2023.</p> <p>55 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Direito ) -- Universidade de Brasília, 2023.</p> <p>1. Direito Administrativo Sancionador. I. Maria Vieira Lacerda, Caroline, orient. II. Título.</p>
-------	--

## Referência

OLIVEIRA EVANGELISTA, Gabriel Richer. (2023). **Transposição de princípio constitucional do direito penal para o direito administrativo sancionador: análise da possibilidade de retroatividade benéfica do prazo de declaração de inidoneidade da lei n.º 14.133/2021 em comparação à lei n.º 8.666/1993.** Monografia Final do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, p. 55.

## Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>10</b>
<b>2. Bases do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador</b>	<b>12</b>
2.1. A questão da unicidade do Direito: <i>jus puniendi</i> comum	13
2.2. Função do Direito Penal	14
2.3. Função do Direito Administrativo Sancionador	16
2.4. Pontos de intersecção entre os campos	17
2.4.1. Tipificação de condutas	19
2.4.2. Sanções	19
2.4.3. Procedimento Sancionador	21
2.4.3.1. Princípios Constitucionais garantidos	22
<b>3. O princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador</b>	<b>24</b>
3.1. Posicionamento da doutrina	25
3.2. Jurisprudência do STJ	28
3.3. Superação da Controvérsia do Tema 1.199 da Repercussão Geral do STF	33
<b>4. Sanções Administrativas em Licitações e Contratos Públicos</b>	<b>35</b>
4.1. Sanções em espécie	36
4.1.1. Advertência	37
4.1.2. Multa	37
4.1.3. Impedimento de licitar e contratar	38
4.1.4. Declaração de Inidoneidade	39
4.1.4.1. Aplicação da retroatividade benéfica no prazo de declaração de inidoneidade da Lei nº 14.133/2021 em comparação à Lei nº 8.666/1993	40
4.1.4.1.1. Inaplicabilidade (equivocada) do entendimento na esfera administrativa federal	42
4.1.4.1.2. Precedente da Justiça Federal do DF	44
4.1.4.1.3. (Futura) Discussão do assunto nas instâncias judiciais superiores	45
<b>5. Conclusão</b>	<b>47</b>

## Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar a possibilidade de transposição de princípio constitucional do direito penal para o direito administrativo sancionador. Partindo do pressuposto de que os princípios constitucionais estruturantes têm abrangência geral no ordenamento jurídico, este estudo busca examinar se o princípio da retroatividade benéfica, previsto no art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal de 1988, pode ser aplicado em áreas além do direito penal, especialmente no direito administrativo sancionador. O foco do trabalho será a viabilidade da retroatividade benéfica no prazo de declaração de inidoneidade estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 (a nova lei de licitações e contratações administrativas), em comparação à Lei nº 8.666/1993 (a antiga lei de licitações e contratações administrativas, que ainda está em vigor).

**Palavras-chave:** Princípio Constitucional; Direito Penal; Direito Administrativo Sancionador; Retroatividade benéfica; Prazo; Declaração de Inidoneidade; Licitações; e Contratações Administrativas.



## **Abstract**

The purpose of this work is to analyze the possibility of transposing constitutional principle from Criminal Law to Administrative Sanction Law. Assuming that foundational constitutional principles have a general scope in the legal system, this study aims to examine whether the principle of beneficial retroactivity, as stipulated in Article 5, section XL, of the Federal Constitution of 1988, can be applied in fields beyond Criminal Law, specifically in Administrative Sanction Law. The focus of the study will be on the potential for beneficial retroactivity of the declaration of ineligibility period provided for in Law 14,133/2021 (the new law on public procurement and administrative contracting) compared to Law 8,666/1993 (the former law on public procurement and administrative contracting, which is still in force).

**Keywords:** Constitutional Principle; Criminal Law; Administrative Sanction Law; Beneficial Retroactivity; Deadline; Declaration of Ineligibility; Bidding; and Administrative Contracts.

**CRFB 88** - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**STJ** - Superior Tribunal de Justiça.

**STF** - Supremo Tribunal Federal.

**LIA** - Lei de Improbidade Administrativa

**LLCP** - Lei de Licitações e Contratações Públicas

**art.** - Artigo

**TRF1** - Tribunal Regional da 1ª Região

## **1. Introdução**

Os princípios constitucionais protegem os direitos fundamentais e servem de estrutura para as garantias fundamentais. Conforme ensina Luís Roberto Barroso, eles têm uma relevância extraordinária para a coerência do conjunto de normas especiais, que nem sempre são elaboradas de maneira sistemática e lógica pelo legislador.<sup>1</sup>

Indiscutivelmente, o sistema normativo brasileiro necessita ser aprimorado, algo que pode ocorrer com a priorização de princípios, ainda que em detrimento de normas específicas. Isso não implica a eleição exclusiva de princípios como as únicas normas a serem aplicadas e respeitadas; o valor deles surge exatamente da sua coexistência com o corpo legislativo existente, regendo e integrando normas destinadas a solucionar questões específicas, conferindo consistência ao ordenamento jurídico como um todo.<sup>2</sup> Nesse contexto, este trabalho pretende contribuir com os esforços de utilização dos princípios constitucionais para solucionar problemas complexos e gerais no ordenamento jurídico brasileiro. No caso a ser abordado, será realizada uma análise da transposição do princípio da retroatividade benéfica, corolário do princípio da irretroatividade, previsto no art. 5º, inc. XL da CRFB 88, que inicialmente poderia ser interpretado como exclusivo da área penal. No entanto, ao explorar suas premissas e postulados, fica evidente sua aplicabilidade em outras áreas do direito, como o direito administrativo sancionador.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro, serão apresentados as bases teóricas e os princípios que fundamentam o direito penal e o direito administrativo sancionador e suas implicações. A compreensão dessas premissas é fundamental para a compreensão da tese do "*jus puniendi*" comum a ambos os campos, que será abordada em seguida. Também serão abordadas as funções do direito penal e do direito administrativo sancionador, com ênfase nos postulados da tipificação de condutas, sanções e procedimento sancionador — principalmente nos princípios constitucionais garantidos neste, focando na retroatividade benéfica.

---

<sup>1</sup> NUCCI, Guilherme de S. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**, 4ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-309-6296-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 10 out. 2023, p.28.

<sup>2</sup> Ibid., p.28.

O segundo capítulo se concentrará na análise do princípio da retroatividade benéfica no direito administrativo sancionador. Será abordada a posição da doutrina e da jurisprudência do STJ em relação à validade e aplicação desse entendimento em casos concretos. Além disso, será discutida a tese estabelecida no Tema 1.199 de Repercussão Geral do STF, com destaque para a controvérsia sobre a aplicação da retroatividade benéfica em áreas além do direito penal.

O terceiro e último capítulo será dedicado à análise das sanções no contexto de licitações e contratos públicos, abordando todas as sanções específicas previstas nas leis (8.666/1993 e 14.133/2021), sendo advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, e, sobretudo, declaração de inidoneidade. Em seguida, será analisada a possibilidade de a sanção de declaração de inidoneidade retroagir para beneficiar o administrado sancionado sob a lei anterior.

No mesmo capítulo, após a análise da retroatividade no caso da declaração de inidoneidade, serão apresentadas situações em que a Administração Pública Federal aplicou entendimentos diferentes do que foi consolidado no capítulo anterior, bem como caso em que a via judicial foi acionada. Também será abordada a possibilidade de futuras discussões sobre o assunto em instâncias judiciais superiores.

Para desenvolver este trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas nos campos do direito penal, direito administrativo e direito constitucional. As informações obtidas a partir da análise da bibliografia dos diversos conceitos apresentados foram utilizadas para esclarecer as premissas e objetivos do texto.

Dessa forma, este trabalho se enquadra nos esforços para compreender a interpretação da Administração Pública Federal em relação a alguns de seus entendimentos, como a impossibilidade de retroatividade benéfica para os administrados no contexto do direito administrativo sancionador.

## 2. Bases do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador

O direito penal e o direito administrativo sancionador têm como base um conjunto de princípios e regras que garantem direitos aos cidadãos e aos administrados. Apesar das diferentes formas de aplicação, dependendo se trata de uma infração penal ou administrativa, esses princípios informam o *jus puniendi*<sup>3</sup> estatal. A não observância dessas normas torna a atividade punitiva estatal ilegítima e arbitrária.<sup>4</sup>

A fronteira entre esses dois campos é sutil, especialmente devido à crescente proteção dos bens jurídicos coletivos. Nesse contexto, é importante destacar que a verdadeira unidade do direito administrativo sancionador se baseia nas cláusulas constitucionais compartilhadas com o direito penal. Embora essas cláusulas não contenham conteúdos idênticos, elas estabelecem conteúdos mínimos obrigatórios que são fundamentais para garantir direitos constitucionais básicos para os acusados e administrados em geral.<sup>5</sup>

No contexto da atividade punitiva estatal no Brasil, o direito sancionatório encontra suas bases fundamentais nos princípios do Estado Democrático de Direito e da legitimidade da ação estatal. A Constituição Federal brasileira de 1988 é central nesse ordenamento jurídico, abrangendo todas as soluções normativas, independentemente da hierarquia ou instância aplicadora.<sup>6</sup>

O Estado Democrático de Direito moderno, assentado nesse poder da Constituição, delimita o poder punitivo estatal, seja resultando em sanções diretas

---

<sup>3</sup> CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual Penal**. 19ª ed. Saraiva: São Paulo, 2012, p.16: [...] uma manifestação da soberania de um Estado, consistente na prerrogativa de se impor coativamente a qualquer pessoa que venha a cometer alguma infração penal, desrespeitando a ordem jurídica vigente e colocando em perigo a paz social [...].

<sup>4</sup> NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; GARCIA, Flávio Amaral. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP: A principiologia no direito administrativo sancionador*. Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out/dez. 2013, p.1.

<sup>5</sup> GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. **Revista da Faculdade da Universidade de São Paulo: Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais**. São Paulo, v. 109, jan./dez. 2014, p. 790.

<sup>6</sup> GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILO, Renato César Guedes. **Revista Estudos Institucionais: Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro, v. 7, n.2, mai./ago. 2021, p.467.

pelo poder judiciário (sanções penais) ou em sanções administrativas aplicadas pela própria administração.

Conforme ensinam Diogo Neto e Flávio Garcia, é importante notar que o desenvolvimento das atividades sancionatórias do Estado aumentou significativamente desde o século XIX, abrangendo todos os ramos do direito, especialmente de forma autônoma e genérica no direito penal, bem como no campo do direito administrativo sancionador. Isso resultou em um desenvolvimento teórico notável, tanto na potencialidade socioeducativa das sanções premiaias quanto na melhoria dos sistemas tradicionalmente concebidos para a aplicação socialmente avançada das tradicionais sanções afluivas.<sup>7</sup>

Portanto, não se defende uma identidade absoluta entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, mas se reconhece a existência de um núcleo principiológico que orienta o poder estatal no exercício de seu poder punitivo. É dentro desse contexto e da necessidade de proteger os direitos dos cidadãos que a Constituição brasileira vigente assegurou um conjunto de princípios de contenção do poder punitivo estatal, independentemente de a sanção ser aplicada pelo Judiciário ou pela Administração.<sup>8</sup>

### **2.1. A questão da unicidade do Direito: *jus puniendi* comum**

Segundo José Carlos Fernandes Júnior, o ordenamento jurídico constitui um sistema unificado, com manifestações e potências capazes de regular os diversos aspectos da vida social. Assim, a segmentação do Direito em ramos é mais uma questão didática e organizacional do que estritamente jurídica.<sup>9</sup>

Keity Saboya ilustra essa premissa com a tese do "*jus puniendi*" estatal único, argumentando que não é apropriado considerar o poder sancionador da Administração como autônomo, originário ou independente. Essa perspectiva pode

---

<sup>7</sup> NETO; GARCIA, op. cit., p.2.

<sup>8</sup> Ibid., p.2.

<sup>9</sup> DAGUER, Beatriz. **A intersecção entre o direito penal e o direito administrativo sancionador : a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro.** 2022. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023, p.102.

levar a uma falta de limites nas funções repressivas do Estado, agindo sem a necessidade de critérios racionais para restringir a liberdade dos cidadãos.<sup>10</sup>

Assim, devido a essa unidade do "*jus puniendi*" estatal, os ramos penal e administrativo sancionador se manifestam de forma semelhante, e qualquer consequência punitiva aplicada por essas esferas têm o potencial de gerar os efeitos do "ne bis in idem".<sup>11</sup>

Em contrapartida, Helena Regina Lobo da Costa não compartilha da crença de um "*jus puniendi*" único, devido ao seu caráter autoritário. Ela acredita que não é possível transpor os princípios do direito penal para o direito administrativo sancionador. Segundo ela, a ideia de um "*jus puniendi*" único é retórica e não faz sentido, pois ignora as diferenças normativas entre os dois ramos do direito.<sup>12</sup>

Fábio Medina Osório também discorda da ideia de que existe apenas um "*jus puniendi*" entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. Ele argumenta que a falta de consistência teórica dessa suposta unidade decorre da substancial diversidade nos regimes jurídicos dos diferentes poderes punitivos do Estado, com o direito penal se baseando em pressupostos culturais e normativos diferentes.<sup>13</sup>

Dessa forma, considerando as análises até aqui, parece mais apropriado abordar a ideia de um ordenamento jurídico unificado, cujas manifestações são capazes de regular e viabilizar as relações sociais, enquanto a segmentação em ramos tem finalidades organizacionais. Nesse mesmo sentido, a tese do *jus puniendi* estabelece uma maior harmonia e coerência no ordenamento jurídico, tratando as sanções penais e administrativas como instrumentos voltados para a realização de

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 101.

<sup>11</sup> JR., Aury L. **Direito processual penal**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626355. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626355/>. Acesso em: 12 set. 2023: O princípio do ne bis in idem é uma exigência da liberdade individual que impede que os mesmos fatos sejam processados repetidamente, sendo indiferente que eles possam ser contemplados em ângulos penais, formais e tecnicamente distintos.

<sup>12</sup> COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito administrativo sancionador e o direito penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada**. In: BLAZECK, 2014, p.176.

<sup>13</sup> DAGUER, op. cit., p.61.

finalidades comuns, tais como a proteção da ordem pública, a prevenção de infrações e a promoção da justiça.<sup>14</sup>

Portanto, o "*jus puniendi*" estatal assume as características do sistema no qual está inserido. Essa perspectiva fica ainda mais evidente quando se analisa a constitucionalização do direito penal e do direito administrativo sancionador, bem como as semelhanças entre as sanções aplicáveis, revelando uma área de sobreposição que torna suas identidades distintas menos claras.<sup>15</sup>

## 2.2. Função do Direito Penal

O direito penal compreende um conjunto de normas jurídicas que preveem crimes e estabelecem sanções para eles, além de regulamentar a aplicação e validade dessas normas, a estrutura do crime e a execução das sanções.<sup>16</sup> De acordo com Claus Roxin, a função do direito penal é assegurar uma convivência pacífica, livre e igualitária entre as pessoas, sempre que outras medidas de controle social e político menos severas não sejam eficazes.<sup>17</sup>

Napoleão Nunes Maia e Mário Henrique Goulart ensinam que a necessidade de reprimir infrações, principalmente as de natureza criminal, é o ponto de partida para a função jurisdicional. Portanto, o direito penal e o processo penal correspondente servem como referência principal para todos os ramos do Direito Sancionador, uma base doutrinária comum que fornece apoio científico e operacional.<sup>18</sup>

Os requisitos necessários para a imposição de sanções através do direito penal são fruto de um extenso trabalho realizado pela doutrina penal ao longo dos séculos. Esse trabalho resultou na formulação do conceito analítico de crime, que estabelece os requisitos mínimos necessários para a responsabilização penal.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> LUZZI, Jéssica Tonial. A Reformatio in pejus nos processos administrativos sancionadores: uma análise das garantias dos administrados face às prerrogativas da Administração Pública. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/jessica\\_luzzi.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/jessica_luzzi.pdf). Acesso em: 01.11.2023.

<sup>15</sup> Ibid., p. 105.

<sup>16</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**, 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 135.

<sup>17</sup> ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 32.

<sup>18</sup> MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Henrique Goulart. **O Poder Administrativo Sancionador: origem e controle**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p.

<sup>19</sup> DAGUER, op. cit., p.50.



Seguindo essa linha de raciocínio, Juarez Cirino dos Santos argumenta que nas sociedades contemporâneas, o direito penal é governado por princípios constitucionais relacionados a crimes, penas e medidas de proteção. Esses princípios são essenciais para garantir os direitos fundamentais dos indivíduos diante do poder punitivo estatal, tanto na fase de definição de crimes quanto na de imposição de sanções.<sup>20</sup>

De acordo com a teoria dos direitos fundamentais na resolução de conflitos centrais do direito penal, a distinção entre regras e princípios desempenha um papel crucial. Robert Alexy explica que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado da melhor maneira possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Por outro lado, as regras são normas que são ou cumpridas ou não cumpridas, sem margem para interpretação. Essa distinção é qualitativa, não quantitativa, e todas as normas são ou regras ou princípios.<sup>21</sup>

Nesse contexto, Juarez Tavares define os princípios como normas superiores da ordem jurídica com uma função de orientação. As normas penais podem ser interpretadas à luz dos princípios constitucionais, tornando-se aptas a abordar questões mais complexas e exigindo adaptações em sua aplicação. Os princípios desempenham um papel delimitador em relação às regras, não devendo ser considerados meros enunciados, mas sim normas que fazem parte da estrutura jurídica do Estado.<sup>22</sup>

Portanto, como Winfried Hassemer enfatiza, os princípios do direito penal material e processual servem como garantias de vinculação do juiz à lei e ao Direito, sendo a dogmática jurídico-penal responsável por concretizar a lei em um plano intermediário e, assim, exercer uma influência substancial nas decisões judiciais, por exemplo.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito penal: parte geral**. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020, p.43.

<sup>21</sup> ALEXY, Rober. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008, p.90-91.

<sup>22</sup> DAGUER, op. cit., p.51.

<sup>23</sup> HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do direito penal**. Tradução de: Pablo Rodrigo Aflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005, p.363.

### 2.3. Função do Direito Administrativo Sancionador

Os princípios e leis possuem efeitos vinculantes que também afetam o direito administrativo sancionador. Este campo de atuação requer a utilização de sanções jurídicas para regulamentar as condutas entre agentes públicos e administrados. Seu objetivo é estabelecer diretrizes gerais para setores de atividade e, assim, fortalecer um modelo específico de gestão pela Administração Pública.<sup>24</sup>

Nesse contexto, o Estado desempenha o papel de regulador, enfrentando a questão de qual instrumento é mais adequado para aplicar sanções de acordo com os objetivos que lhe são atribuídos, exercendo seu poder sancionador sobre os administrados. Essa função é semelhante àquela desempenhada pelo poder judiciário, uma vez que pode ser processualmente abordada sob a perspectiva judicial e materialmente sob o ângulo administrativo, sujeitando-se ao regime deste.<sup>25</sup>

No que diz respeito à função específica do direito administrativo sancionador, destaca-se seu papel como uma ferramenta que permite atender às expectativas do legislador em relação à prevenção de infrações, delimitando condutas proibidas e evitando sanções. Além disso, visa a prevenir danos a bens jurídicos, tanto individuais como, principalmente, coletivos, ao mesmo tempo em que preserva os princípios fundamentais do direito penal.<sup>26</sup>

Para que o sistema administrativo funcione eficazmente na proteção dos interesses públicos, é necessário fazer uso de sanções jurídicas para regulamentar as interações entre agentes públicos e administrados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. A institucionalização de modelos sancionatórios é essencial para proteger bens e interesses valiosos relacionados à estrutura política do Estado. Nesses modelos, as sanções decorrem do processo de imputação de responsabilidade devido à prática de infrações.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020, p.84.

<sup>25</sup> DAGUER, op. cit., p.60.

<sup>26</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Sanções administrativas e prevenção de lavagem de dinheiro**. In: BLAZECK, Luiz Maurício; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I (Coord.). *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

<sup>27</sup> OLIVEIRA; GROTTI, op. cit., p.84.

Dessa forma, a proximidade entre os crimes cometidos contra a Administração Pública, direcionados exclusivamente a pessoas físicas, e as infrações administrativas agora aplicáveis a pessoas jurídicas, torna o debate sobre as fronteiras entre o direito administrativo sancionador e o direito penal mais concreto e evidente. Ao mesmo tempo, destaca a necessidade de um aprimoramento teórico e prático no campo do direito administrativo sancionador no Brasil.<sup>28</sup>

#### **2.4. Pontos de intersecção entre os campos**

A discussão sobre as diferenças e semelhanças entre o direito penal e o direito administrativo sancionador se baseia, como mencionado anteriormente, em princípios sistêmicos. No Brasil, as normas administrativas e penais estão cada vez mais interligadas em seus sistemas jurídicos. Pode-se afirmar que as fronteiras entre as esferas penal e administrativa estão sendo categoricamente rompidas, com a tendência predominante de modificar os fundamentos tradicionais e "administrativizar crimes no âmbito da jurisdição penal, bem como criminalizar infrações no âmbito não penal, ao mesmo tempo em que se concede competências cada vez mais incisivas e restritivas dos direitos individuais às autoridades puramente administrativas".<sup>29</sup>

É evidente que ambas as esferas, atualmente, buscam o mesmo objetivo: punir condutas censuráveis que prejudicam a ordem social estabelecida. Assim, a diferença entre esses campos é essencialmente formal, baseada apenas na autoridade responsável pela aplicação das normas: em um caso, é a Administração, e no outro, o Poder Judiciário, por meio de julgamentos e tribunais.<sup>30</sup>

Independentemente da forma como se manifesta, o poder punitivo estatal não é delimitado por critérios infralegais, mas sim por princípios constitucionais. As distinções formais entre as instâncias só podem ser estabelecidas, no caso brasileiro, por exemplo, pelo poder legislativo, desde que não violem os princípios constitucionais subjacentes.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> DAGUER, op. cit., p.62.

<sup>29</sup> OSÓRIO, op.cit., p.138.

<sup>30</sup> DAGUER, op. cit., p.67.

<sup>31</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. **Âmbito constitucional de aplicação do direito penal e do direito administrativo sancionador.** Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 25, n. 129, p. 435-477, mar., 2017, p.467.

Além disso, é possível argumentar que "o poder punitivo é único e está sujeito a princípios constitucionais que não variam no regime jurídico das diversas instâncias em que é exercido". Portanto, é defendido que o direito administrativo sancionador deve estar sujeito aos mesmos princípios valorativos e interpretativos que regem o direito penal. Para garantir o interesse público, dos administrados e dos cidadãos, ambos os ramos do Direito, apesar de suas distinções, devem obedecer a critérios técnicos e jurídicos comuns e unificados.<sup>32</sup>

Nesse contexto, alguns pontos de convergência entre as funções do direito penal e do direito administrativo sancionador se destacam, como a tipificação de condutas, as sanções e o procedimento para a aplicação dessas sanções, conhecido como procedimento sancionador.

#### **2.4.1. Tipificação de condutas**

Tanto no direito penal quanto no direito administrativo sancionador, é necessário descrever e tipificar as condutas que serão consideradas infrações. No ordenamento jurídico brasileiro, ambas as áreas contam com leis e regulamentos que estabelecem quais comportamentos são proibidos e quais são as consequências legais. Embora não haja uma similaridade absoluta entre ambos os campos, não há dúvidas sobre a pertinência do princípio "*nullum crimen nulla poena sine lege*".<sup>33</sup>

Nesse contexto, o conceito de tipificação de condutas é uma derivação direta do princípio da exigibilidade da lei escrita. Este princípio, por sua vez, deriva de um princípio mais amplo, o da legalidade — em sentido estrito — que rege o chamado Sistema Civil Law (Romano-Germânico), adotado pelo Brasil.<sup>34</sup>

O princípio da legalidade não se limita apenas à ideia de que não pode haver crime sem uma lei prévia que o defina ou pena sem cominação legal. Ele engloba e gera outros princípios de grande relevância. Esses preceitos visam, inicialmente, a

---

<sup>32</sup> DAGUER, op. cit., p.69.

<sup>33</sup> GUARDIA, op.cit, 783.

<sup>34</sup> VERDAN, Tauã Lima. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: COROLÁRIO DO DIREITO PENAL**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000028, 10/07/2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/principio-da-legalidade-corolario-do-direito-penal>. Acessado em: 13/09/2023, p.5.

alcançar uma maior eficiência e formam um conjunto indivisível. A realização de cada um desses princípios é fundamental para que os demais possam ser efetivados.<sup>35</sup>

Portanto, com base nas premissas discutidas, torna-se evidente que o poder punitivo estatal está condicionado às definições legais. Em outras palavras, um indivíduo será processado e condenado pelo Estado somente se cometer condutas que estejam previamente definidas em um tipo legal. Como resultado, ele será sancionado somente dentro dos limites estabelecidos pela infração cometida.<sup>36</sup>

#### 2.4.2. Sanções

Os ilícitos penais e administrativos são, essencialmente, equivalentes, ou seja, têm a mesma natureza. A diferenciação entre eles ocorre principalmente devido aos requisitos impostos ao legislador para a criação de normas em cada esfera e à estrutura jurídica na qual estão inseridos. Isso depende do atendimento a princípios e regras, da avaliação da realidade e de um juízo de eficiência, conveniência e proporcionalidade.<sup>37</sup>

Nesse sentido, é possível argumentar que o ilícito administrativo é composto por condutas que lesam bens jurídicos, e, em princípio, é impossível distinguir o ilícito penal do ilícito administrativo com base na natureza do interesse protegido. A escolha entre a esfera penal e administrativa para aplicar sanções é resultado de uma decisão política e legislativa, considerando qual instrumento de proteção é mais adequado em cada caso e momento específico.<sup>38</sup>

Portanto, a maneira como o legislador elabora as normas para tutelar bens jurídicos é secundária, desde que seja garantido o meio mais eficaz para a proteção social. O importante é observar os princípios fundamentais de proteção dos indivíduos em relação ao poder punitivo estatal, de maneira proporcional, reconhecendo que esse poder é único e deve ser aplicado de forma geral no âmbito repressivo, independentemente do meio escolhido.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid., p.6.

<sup>36</sup> Ibid., p.6.

<sup>37</sup> DAGUER, op. cit., p.72.

<sup>38</sup> SABOYA, Keity. **Ne bis in idem em tempo de multiplicidade de sanções e de agências de controle punitivo.** *Jornal de Ciências Criminais*, v.1, n.1, p. 72-92, ago/2018, p.134.

<sup>39</sup> DAGUER, op. cit., p.74.

Quanto à aplicação das sanções, os ilícitos penais e a imposição de penas são regidos por órgãos do sistema penal, como a Polícia, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Sistema Prisional. Por outro lado, os ilícitos administrativos são regulamentados por órgãos da Administração Pública e estão sujeitos ao controle jurisdicional.<sup>40</sup>

Nesse contexto, Fábio Medina Osório explica que o elemento formal das sanções administrativas é o processo, seja judicial ou administrativo, fora da esfera penal. No entanto, o elemento formal das sanções penais é o processo penal, embora ambos, eventualmente, se baseiam em normas muito semelhantes, que se enquadram no âmbito do Direito Processual Público. Mesmo que esses processos tenham origens teóricas e institucionais distintas, eles tendem a se aproximar de maneira progressiva e intensa.<sup>41</sup>

Portanto, além da semelhança entre os ilícitos penais e administrativos, considerados como manifestações de um mesmo poder punitivo, suas sanções também são semelhantes. A aplicação dessas sanções deve seguir um procedimento capaz de minimizar danos e garantir a inviolabilidade das garantias fundamentais que possam ser eventualmente afetadas.

### **2.4.3. Procedimento Sancionador**

No procedimento sancionador, as garantias concedidas ao administrado, em face do exercício efetivo das funções do direito administrativo sancionador, não devem diferir, em sua natureza, das que caracterizam a posição jurídica do réu no processo penal. A intensidade com que essas garantias são estabelecidas no processo penal não o afasta, em sua essência, da natureza jurídica sancionatória do direito administrativo sancionador.<sup>42</sup>

Tanto no procedimento sancionador do direito penal quanto no do direito administrativo sancionador, encontramos um núcleo comum de garantias que é diretamente derivado da Constituição Brasileira de 1988. Existem elementos

---

<sup>40</sup> COSTA, Helena Regina Lobo. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada.** Tese de livre docência - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013, p.146.

<sup>41</sup> OSÓRIO, op.cit., p.138.

<sup>42</sup> GONÇALVES; GRILO, op. cit., p.6.

fundamentais nos direitos dos acusados em geral, sob a perspectiva da observância das cláusulas do devido processo legal e do Estado de Direito.<sup>43</sup>

Ainda em relação ao sistema de responsabilidade sancionatória,

o conjunto de normas jurídicas que delinham, com coerência lógica, a existência de um sistema impositivo de determinadas consequências jurídicas contra o sujeito infrator e/ou responsável, levando-se em conta a prévia tipificação do ato infracional e das sanções imputáveis, o processo estatal de produção e os bens jurídicos ou interesses públicos constitucionalmente protegidos com sua institucionalização normativa. Como sistema, o plexo deve ser dotado de unidade e coerência, em vista da finalidade normativa que o categoriza. **Como subconjunto normativo, sujeita-se à prévia conformação legal de suas estruturas às injunções principiológicas superiores – materiais e formais – contidas na Constituição.** Este conceito de sistema de responsabilização é fundamental para compreensão de qualquer engrenagem estatal sancionatória<sup>44</sup>. (grifou-se)

Nesse íterim, precedente do STJ aponta que

consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, **à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina.**<sup>45</sup> (grifou-se).

No que diz respeito à concretização das sanções estatais, quer sejam impostas pelo Poder Judiciário ou pela Administração, é importante observar que a força normativa dos princípios constitucionais limita ambos os campos do direito, penal e administrativo sancionador. Essa ideia é respaldada pelo ensinamento de Justen Filho, que sustenta que os princípios fundamentais do direito penal também são aplicáveis no contexto do Direito Administrativo repressivo.<sup>46</sup>

#### **2.4.3.1. Princípios Constitucionais garantidos**

A aplicação de princípios constitucionalmente previstos para o direito penal no âmbito do direito administrativo sancionador é uma tendência consolidada no ordenamento jurídico brasileiro. Essa intersecção é evidente no processo de aplicação

---

<sup>43</sup> OSÓRIO, op.cit., p.140.

<sup>44</sup> OLIVEIRA; GROTTI, op.cit., p.105.

<sup>45</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 24.559/PR**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 03/12/2009, DJe 01/02/2010.

<sup>46</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Acesso em: 03 out. 2023, p.666. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>.

de sanções em ambas as áreas do direito. No entanto, alguns autores, como Saboya, fazem ressalvas em relação a essa interação entre os campos. Ela argumenta que as garantias penais devem ser aplicadas na medida do necessário para preservar os valores essenciais estabelecidos na Constituição, incluindo a segurança jurídica. Sua aplicação não deve ser interpretada de forma literal e imediata no direito administrativo sancionador, mas sim de acordo com as características específicas desta área.<sup>47</sup>

Em contrapartida, Binenbojm destaca que independentemente de qual área sancionadora está sendo discutida, as seguintes garantias que compõem um núcleo comum do direito sancionador devem estar presentes: o princípio da legalidade, com ênfase na tipicidade (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, caput); os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); o princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI); os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º e 5º, LIV); e os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (art. 5º, caput, XXXIX e XL).<sup>48</sup>

Esses princípios, extraídos da Constituição de 1988, são de fundamental importância para definir o processo válido e regular de qualquer procedimento estatal, seja ele penal, administrativo repressivo, ou outro. Portanto, uma leitura sistemática da Constituição Brasileira é necessária para estabelecer os limites e características do procedimento sancionador em qualquer campo. Ao tratar da Administração Pública e definir seus parâmetros de atuação, a Constituição estabelece quais princípios devem orientar seus processos sancionatórios. Essa base principiológica é a que rege todos os tipos de procedimentos sancionatórios no direito brasileiro.<sup>49</sup>

Para os propósitos deste trabalho, o princípio constitucional da retroatividade benéfica e suas nuances serão o foco principal de análise e desenvolvimento em relação à base principiológica constitucional. A pesquisa se dedicará a uma análise detalhada desse importante princípio e sua relevância no contexto do procedimento

---

<sup>47</sup> SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do ne bis in idem**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p.144.

<sup>48</sup> BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controversos da regulação do setor de revenda de combustíveis**. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p 468-491, p. 470.

<sup>49</sup> SALES, Eduardo de Souza. **O devido processo legal no Direito Administrativo**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-devido-processo-legal-no-direitadministrativo/398605666>. Acesso em: 15.09.2023, p.2.



administrativo sancionador. Serão examinadas decisões judiciais, doutrinas e legislações pertinentes, com o objetivo de compreender a extensão e os limites desse princípio, oferecendo uma visão aprofundada de seu papel crucial na preservação da segurança jurídica e da justiça nos processos sancionatórios.

### 3. O princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador

Como já discutido neste trabalho, observa-se que as sanções penais e administrativas, devido às suas semelhanças, estão sujeitas a um regime jurídico semelhante, no qual se aplicam premissas comuns que moldam o Direito Público Sancionador, em especial os direitos, garantias e princípios constitucionais.<sup>50</sup>

Dentro dos princípios, no contexto do Direito brasileiro, destaca-se a extração do princípio da retroatividade benéfica e suas particularidades da regra estabelecida no art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988. Este dispositivo traz que: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”<sup>51</sup>. Portanto, em princípio, a lei não deve retroagir; caso o faça, deve fazê-lo de maneira explícita, visando a proteção justificável de bens jurídicos relevantes, sem prejudicar direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada.<sup>52</sup>

Assim, conforme demonstrado, a irretroatividade não é uma regra absoluta. A retroatividade pode ocorrer sob certas condições permitidas pela Constituição. A retroatividade benéfica, também conhecida como o corolário da irretroatividade que permite a retroação para beneficiar o réu, estabelece que os efeitos benéficos e favoráveis de uma lei penal retroagem de forma ilimitada e indiscriminada para todos os fatos anteriores à sua entrada em vigor.<sup>53</sup>

Geralmente, se argumenta que a única diferença entre as infrações penais e administrativas está no grau de reprovabilidade, ou seja, na intensidade com que cada uma viola um determinado valor moral protegido pelo Estado.<sup>54</sup> Portanto, com base na interpretação lógico-jurídica da expressão 'lei penal' no art. 5º, XL da Constituição

---

<sup>50</sup> HALPERN, Erick e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 09 dez. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 16. 09. 2023, p.3.

<sup>51</sup> Art. 5º, caput, XL da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>52</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **A irretroatividade das normas**. Revista da EMERJ, v. 9, nº 34, 2006. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista34/revista34\\_65.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista34/revista34_65.pdf). Acesso em: 16.09.2023, p.95.

<sup>53</sup> Ibid., p. 96.

<sup>54</sup> DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson; KNOERR, Fernando Gustavo. **O Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador como peças do macrossistema punitivo brasileiro e a rejeição ao bis in idem**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/56629/39745>. Acesso em: 01.11.2023.

de 1988, qualquer outra norma de caráter punitivo ou sancionador, desde que beneficie o administrado/acusado, deve retroagir. Isso estende a garantia constitucional da retroatividade a todos os casos de exercício punitivo pelo Estado, não se restringindo ao direito penal ou processual penal.<sup>55</sup>

Nesse contexto, é importante entender que a expressão “lei penal” trazida no art. 5º, XL, da CF deve ser compreendida como parte do Direito Sancionatório em geral, não limitada à legislação penal estrita. Isso implica que o princípio da retroatividade mais benéfica é aplicável em outros domínios do direito repressivo, como o direito administrativo sancionador. Portanto, a norma sancionadora mais benéfica deve retroagir para beneficiar o 'réu' na interpretação e aplicação das disposições de sanções administrativas.<sup>56</sup>

Erick Halpern e Rafael Carvalho Rezende Oliveira também sustentam que no âmbito do processo administrativo, a proibição da retroatividade de uma nova interpretação administrativa, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, baseia-se na necessidade de proteger a boa-fé e a confiança legítima do administrado. Isso, no entanto, não impede que a nova interpretação retroaja desde que beneficie os administrados. Por exemplo, uma nova interpretação no contexto do direito administrativo sancionador que beneficie um particular ou agente público que tenha sido punido em um processo administrativo anterior pode retroagir para mitigar ou anular a sanção.<sup>57</sup>

Portanto, inclui-se como dever da Administração Pública a revisão da dosimetria das sanções impostas, sempre observando a legislação mais benéfica, uma vez que o princípio da retroatividade mais benéfica se aplica às leis que regulamentam o processo administrativo. A retroatividade da lei mais benigna é um princípio constitucional implícito que se estende a todo o exercício do poder punitivo estatal, abrangendo os procedimentos administrativos.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> FRANCO, Ticiane Moraes; ROCHA, Derick de Mendonça. **O princípio constitucional da retroatividade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador aplicado também para rever a dosimetria punitiva.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/294927/o-principio-constitucional-da-retroatividade-no-ambito-do-direito-administrativo-sancionador-aplicado-tambem-para-rever-a-dosimetria-punitiva>. Acesso em: 16.09.2023, p.2.

<sup>56</sup> HALPERN; OLIVEIRA, op.cit., p.3.

<sup>57</sup> Ibid., p.3.

<sup>58</sup> FRANCO; ROCHA, op. cit., p.2.

### 3.1. Posicionamento da doutrina

A doutrina penalista sustenta que o princípio da retroatividade benéfica confere ao cidadão a segurança de não ser punido ou ser submetido a penas mais severas por atos que passaram a ser considerados crimes ou que passaram a ter penas mais brandas de acordo com uma lei posterior. Em outras palavras, uma lei penal mais rigorosa não pode retroagir para alcançar atos cometidos durante sua vigência. Esse princípio está relacionado ao conceito de anterioridade da lei. No entanto, essa premissa pode ser atenuada, permitindo a retroatividade quando a lei posterior for mais favorável. Essa ideia é fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.<sup>59</sup>

De acordo com Hassemer, a retroatividade das leis que beneficiam os acusados, como a descriminalização de condutas ou a redução de penas, pode afetar a noção de justiça, a necessidade de retribuição e a busca por vingança, mas não mina a confiança geral na justiça penal como uma instituição de controle social, que criminaliza de forma ponderada e não arbitrária.<sup>60</sup>

A irretroatividade é a regra geral em nosso sistema jurídico e se aplica a todas as normas, mesmo aquelas que não se referem ao direito penal. Essa regra, baseada no Estado de Direito, reforça a importância de eliminar a arbitrariedade nas ações punitivas do Estado em relação aos cidadãos, o que é fundamental para a proteção dos direitos fundamentais.<sup>61</sup>

No direito administrativo sancionador, a irretroatividade das leis sancionadoras se origina, na realidade, dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ambos de origem constitucional. Além disso, o princípio da segurança jurídica, juntamente com o princípio da isonomia, é uma das diretrizes axiológicas fundamentais do Direito.<sup>62</sup>

Em termos gerais, um ato deve ser regido pela lei em vigor na data de sua ocorrência. Uma lei que não especifica sua aplicação a eventos anteriores ao início de sua vigência não deve ser aplicada retroativamente. Além da preocupação com a

---

<sup>59</sup> VERDAN, op. cit., p.7.

<sup>60</sup> HASSEMER, op. cit., p. 342.

<sup>61</sup> TAVARES, op. cit., p.8.

<sup>62</sup> OSÓRIO, 2015, p. 286.

segurança jurídica, também há um foco na justiça, igualdade e na prevenção da arbitrariedade, princípios que seriam violados caso leis retroativas fossem permitidas.<sup>63</sup>

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, para aplicar a regra de irretroatividade em casos concretos, nem é necessário recorrer à teoria do direito adquirido. Existem situações em que as relações jurídicas são totalmente regidas por uma única lei, que governa integralmente seus efeitos. A entrada em vigor de uma nova lei não pode afetar essas relações, a menos que retroaja, ou seja, volte ao passado.<sup>64</sup>

A retroatividade da nova interpretação mais benéfica atende, assim, ao interesse público, uma vez que não há conflito de interesses, sendo benéfica para todos, desde que sejam respeitados os direitos de terceiros. A doutrina administrativa considera incontestável a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao infrator no âmbito do direito administrativo sancionador.<sup>65</sup>

Rafael Carvalho Rezende Oliveira argumenta que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente estabelecido no direito penal, também é aplicável ao direito administrativo sancionador. Independentemente de tentativas de diferenciação entre os dois campos, é possível argumentar que ambos derivam de um único poder punitivo estatal, com diferenças apenas em seus regimes jurídicos, de acordo com a discricionariedade conferida ao legislador.<sup>66</sup>

José Afonso da Silva destaca que, se o Estado reconhece que a definição penal de um ato não é mais necessária para a defesa social, não seria justo nem jurídico punir alguém por atos que, segundo as novas concepções sociais, não são mais

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 286.

<sup>64</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Direito Adquirido e o Direito Administrativo**. Revista Interesse Público nº 38, 2007. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/item/direito-adquirido-e-o-direito-administrativo/>. Acesso em: 16.09.2023.

<sup>65</sup> OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **Aplicação de princípios constitucionais penais no direito administrativo sancionador: análise dos processos da ANP**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 172f, 2020, p. 84.

<sup>66</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 16 set. 2023, p. 993.

ilícitos.<sup>67</sup> Heraldo Garcia Vitta argumenta que a retroatividade benéfica é necessária para acomodar as mudanças sociais e a vontade da sociedade.<sup>68</sup>

Cristiana Fortini destaca que a retroatividade benéfica é um direito fundamental, inscrito no art. 5º, XL da Constituição. Embora a Constituição faça referência ao direito penal, interpretações apropriadas demonstram que esse princípio se aplica também ao direito administrativo sancionador.<sup>69</sup>

Vinicius de Toledo Piza Peluso afirma que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, estabelecido no art. 5º, XL da Constituição, é uma verdadeira regra constitucional. Ele descreve essa norma como uma regra imediatamente descritiva, que obriga o julgador a aplicar retroativamente a lei penal mais benéfica, sem deixar espaço para subjetividade.<sup>70</sup>

Em resumo, a maioria dos doutrinadores concorda que a retroatividade benéfica é aplicável ao direito administrativo sancionador. Essa prática envolve a aplicação retroativa de normas ou interpretações administrativas em benefício do administrado em processos sancionadores. Essa convergência de opiniões destaca a importância de uma abordagem que promova a justiça e a segurança jurídica nesse contexto, garantindo que as sanções sejam proporcionais e estejam em conformidade com a legislação em vigor.

### 3.2. Jurisprudência do STJ

Conforme demonstrado no item anterior, a maior parte da doutrina tem se manifestado a favor da aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no campo do direito administrativo sancionador. Além disso, a jurisprudência parece seguir a mesma tendência. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, em suas

---

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138.

<sup>68</sup> VITTA, Heraldo Garcia. **A atividade administrativa sancionadora e o princípio da segurança jurídica**. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 667-680, p. 677-678.

<sup>69</sup> FORTINI, Cristiana. **Os efeitos das sanções em matéria de contratação pública**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-20/interesse-publico-efeitos-sancoes-materia-contratacao-publica>> . Acesso em: 29 jul. 2022.

<sup>70</sup> PELUSO, Vinicius de Toledo P. **Retroatividade penal benéfica: uma visão constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502190146. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502190146/>. Acesso em: 22 ago. 2023, p.49.

decisões, tem destacado que é dever da Administração Pública revisar a aplicação de sanções impostas, garantindo que a legislação mais benéfica seja aplicada, inclusive em relação às leis que regulam o processo administrativo.

É o caso do julgado abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. **RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO.** ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

**II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedentes.**

(...)

V - Agravo Interno improvido.<sup>71</sup> (grifou-se)

Ao reformar a decisão em questão, o STJ reconheceu a aplicação do princípio constitucional da retroatividade da lei sancionadora mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador. Essa interpretação é consistente com o raciocínio lógico-jurídico da garantia constitucional prevista no inciso XL do art. 5º da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a retroatividade de leis mais favoráveis é um princípio constitucional implícito que se aplica a todo o exercício do *jus puniendi* estatal.<sup>72</sup>

Outro precedente relevante sobre esse assunto no STJ, também relatado pela Ministra Regina Helena Costa, reforça o sólido entendimento da corte em relação à retroatividade benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. **PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS**

<sup>71</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 2.024.133/ES**, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.

<sup>72</sup> FRANCO; ROCHA, op. cit., p.2.

**BENÉFICA AO ACUSADO.** APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

**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 art. 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 indenes os demais atos processuais.**

(...)

VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.<sup>73</sup> (grifou-se).

Nesse contexto, reforça-se que o entendimento acerca da retroatividade da lei mais benigna é um tema firmemente estabelecido no STJ, fruto de uma evolução jurisprudencial ao longo dos anos. Esse entendimento demonstra uma preocupação em assegurar os direitos fundamentais dos indivíduos dentro do sistema de justiça. O princípio em questão visa garantir que a justiça sancionatória seja equitativa e justa, permitindo que a lei mais favorável seja aplicada inclusive a casos anteriores à sua promulgação.

Pode-se afirmar, de maneira mais enfática, a consolidação do posicionamento da corte superior, com o julgado a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO PREENCHIMENTO. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E NÃO PROVIDO.

DECISÃO

---

<sup>73</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS n. 37.031/SP**, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 8/2/2018, DJe de 20/2/2018.



Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO FEDERAL contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

**ADMINISTRATIVO. MULTA. DISPOSITIVO LEGAL REVOGADO. RETROATIVIDADE DA LEGISLAÇÃO MAIS BENÉFICA.**

**1. A jurisprudência admite a retroatividade da legislação mais benéfica em matéria administrativa. Assim, sobrevindo norma revogadora daquela que considerava a conduta como infração, merece ser aplicada a legislação mais benéfica.**

2. Caso em que o procedimento administrativo que culminou na aplicação da sanção sequer havia findado quando da revogação do art. 28, item 12, 'i', do Decreto nº 52.795/63 pelo art. 4º do Decreto nº 8.061/13.

(...)

Ocorre que não há previsão legal para que se opere a retroatividade de lei mais benigna na esfera administrativa, o que se justifica em face do princípio da segurança jurídica que rege a Administração Pública, que dentre outros, deve obedecer aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. E um dos efeitos da segurança jurídica, destaca-se, é justamente a vedação da aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais, cuja regra vem pautada na Constituição Federal (art. 5º. XXXVI) e Decreto-Lei 4657/1942, arts. 2º, 6º, 24, normas vigentes quando da ocorrência dos fatos. A segurança jurídica se justifica pelo fato de serem comuns, na esfera administrativa, reiteradas mudanças de interpretação de determinadas normas legais, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior.

Assim, no âmbito administrativo, a possibilidade de mudanças de interpretação de normas, geram insegurança jurídica, pois os administrados não sabem se seu patrimônio e seus direitos estão protegidos. Decorre daí, portanto, a necessidade da aplicação do princípio da segurança jurídica, revestido, neste caso, da vedação da aplicação retroativa de nova interpretação.

(...)

De outro lado, segundo pacífico entendimento deste Tribunal Superior, à luz do princípio geral de direito estabelecido pelo art. 5º. inc. XL, da CF/1988, no âmbito do direito administrativo sancionador, deve-se observar a lei mais benéfica ao particular, por ocasião da aplicação de penalidades e multas administrativas, notadamente, quando ocorre a revogação de norma sancionatória que não seja temporária ou regule situação excepcional.

A respeito, confirmam-se:

**ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO MANEJADO POR DIVERSOS SINDICATOS DO RAMO VAREJISTA.**

**[...] 3. A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa.**

(...)

(REsp 1402893/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 22/04/2019) PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. MULTA ADMINISTRATIVA.

**RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO.**

**[...] II - O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Precedente.**

(...)

**De fato, o direito administrativo sancionador deve observância estrita ao princípio da legalidade, razão pela qual não pode ser imposta penalidade ou multa administrativa, na hipótese em que a norma sancionatória for revogada por legislação superveniente, em especial, se sua vigência se iniciar durante a tramitação do processo administrativo, antes do trânsito em julgado administrativo. Isso porque, nessa situação, o Estado manifesta inequívoca intenção de descriminalizar a conduta, antes vedada e passível de sanção pela norma anterior.<sup>74</sup> (grifou-se).**

No julgado em questão, o relator apresenta uma base argumentativa sólida ao fazer referência à "jurisprudência consolidada" e ao "entendimento pacífico" da corte como fundamentos determinantes para a aplicação da retroatividade benéfica na decisão. Essa referência destaca a clareza e estabilidade do entendimento jurídico adotado, eliminando quaisquer dúvidas quanto à sua aplicação.

Adicionalmente, o julgado ressalta a importância do princípio da segurança jurídica. Conforme ensina Caroline Lacerda, esse princípio é deduzido dos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, especialmente das regras, atos e procedimentos que garantem a efetividade dos direitos individuais.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.874.866**, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Julgamento:18/05/2022, DJe de 19/05/2022.

<sup>75</sup> LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos das alterações da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro nas ações de improbidade administrativa** – Brasília: 2021. 240 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 2021, p. 89.

A segurança jurídica desempenha um papel crucial no contexto do processo administrativo brasileiro, uma vez que serve como base para a aplicação coerente e consistente de todos os outros princípios no campo do direito administrativo sancionador. Portanto, o julgado enfatiza a necessidade de conciliar a justiça com a segurança jurídica, com o objetivo de promover um ambiente legal estável e equitativo no âmbito do direito administrativo sancionador.

### **3.3. Superação da Controvérsia do Tema 1.199 da Repercussão Geral do STF**

O Tema 1.199 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (STF) representou um marco na discussão de diversos temas, incluindo a retroatividade benéfica além do direito penal. A questão recursal<sup>76</sup> foi reconhecida como tendo repercussão geral devido à importância da matéria, que ia além dos interesses das partes envolvidas, impactando significativamente o cenário político, social e jurídico. A tese resultante desse tema foi estabelecida nos seguintes termos:

1. É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se a presença do elemento subjetivo DOLO nos art.s 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA);
2. A norma benéfica da Lei 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, não tem efeito retroativo devido ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. Portanto, essa norma não se aplica à eficácia da coisa julgada nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
3. A nova Lei 14.230/2021 se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados sob o texto anterior da lei, desde que não haja condenação transitada em julgado. Nesse caso, o juízo competente deve analisar eventual dolo por parte do agente;
4. O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 não tem efeito retroativo e se aplica a partir da publicação da lei.

---

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PLENO - ARE 843989**, Relator Ministro Alexandre De Moraes Julgamento: 18/8/2022 Publicação: DJE nº. 251 De 9/12/2022.

Inicialmente, houve um debate sobre a possibilidade de superar o entendimento da aplicação da retroatividade benéfica no campo do direito administrativo sancionador brasileiro com base na fixação dessa tese. No entanto, a discussão foi resolvida a favor da aplicação do referido princípio no campo administrativo repressivo, com entendimento predominante na suprema corte de que apesar da LIA ser legislação de natureza cível, ela está submetida aos princípios orientadores do direito administrativo sancionador (art, 1º, § 4º, da Lei nº 14.230/2021).

Assim, o entendimento consolidado de que a aplicação dos princípios orientadores do procedimento penal também deveriam ser aplicados no procedimento administrativo sancionador continuava intacto.<sup>77</sup>

Essa conclusão foi baseada na ideia de que o direito administrativo sancionador e o direito penal compartilham considerável similitude ontológica e principiológica, uma vez que ambos representam manifestações do *jus puniendi* estatal. Os votos dos Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Cármen Lúcia, que defendiam a retroatividade benéfica restrita ao direito penal, foram vencidos.<sup>78</sup>

Os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, juntamente com os demais, sustentaram que os princípios constitucionais do direito penal também se aplicam ao direito administrativo sancionador, uma vez que a retroatividade da norma mais benéfica é um direito fundamental. Dessa forma, a maioria da suprema corte se posicionou no sentido de que a LIA é legislação de natureza cível, e manteve o entendimento de aplicação da retroatividade benéfica no campo do direito administrativo repressivo.

---

<sup>77</sup> GUIMARÃES, Júlia Venzi G. **O direito administrativo sancionador aos olhos do STF: uma breve exposição do acórdão do ARE 843.989**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 190, dezembro de 2022, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em 16.09.2023, p.3.

<sup>78</sup> Ibid., p.3.

#### 4. Sanções Administrativas em Licitações e Contratos Públicos

Exemplo de norma posta como de natureza administrativa e passível de aplicação de princípios constitucionais compartilhados com o direito penal, tem-se a Lei de Licitações e Contratações Públicas (LLCP). As sanções no âmbito das licitações e contratos públicos utilizam procedimentos sancionatórios comuns ao direito público, baseando-se na base principiológica do direito penal. Essa abordagem demonstra a preocupação do Estado em garantir a aplicação de sanções adequadas e justas, alinhando-se aos valores fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro<sup>79</sup>.

A incidência de sanções nas licitações e nos contratos públicos resulta das consequências da responsabilização administrativa, aplicada a sujeitos (geralmente pessoas jurídicas) que tenham violado deveres no contexto administrativo. Como enfatizado por Marçal Justen Filho, a sanção administrativa é caracterizada por (i) envolver a infração de deveres de natureza administrativa, (ii) consistir em punições que afetam direitos ou deveres relacionados à esfera administrativa, e (iii) permitir a imposição de sanções administrativas na própria esfera administrativa na maioria dos casos.<sup>80</sup>

Para ser reconhecida como legítima, a punição imposta no âmbito administrativo deve obedecer a um conjunto de princípios e normas que regulam todo o processo de edição de um ato administrativo sancionador, não apenas a disciplina da lei em si.<sup>81</sup>

A verificação e apuração de infrações administrativas e a aplicação efetiva de sanções administrativas pela Administração Pública aos administrados que cometem faltas fazem parte das cláusulas exorbitantes dos acordos administrativos. Essas cláusulas derivam da posição de supremacia da administração sobre os particulares

---

<sup>79</sup> OLIVEIRA, 2023, p. 37.

<sup>80</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, pp. 1640-1642.

<sup>81</sup> PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lisboa: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274416/>. Acesso em: 20 set. 2023.

administrados e concedem à administração várias prerrogativas, tanto em termos de direito material quanto processual.<sup>82</sup>

No contexto das licitações e dos contratos públicos, a prática de infrações administrativas é investigada pela Administração Pública por meio de procedimentos administrativos específicos, nos quais são aplicadas as sanções mais adequadas a cada caso.<sup>83</sup>

Marçal Justen Filho ressalta que esses procedimentos devem ser conduzidos de acordo com rigoroso rito, garantindo a proteção dos direitos do acusado. Punir com base apenas em indícios do ilícito imputado não é permitido, e prevalece o princípio da verdade real, o que significa que a investigação busca descobrir a verdade dos fatos de forma imparcial e completa. Esse enfoque garante que o acusado tenha a oportunidade de se defender adequadamente e que a punição seja proporcional à gravidade da infração.<sup>84</sup>

#### 4.1. Sanções em espécie

Como destacado neste trabalho, os art.s 87 da Lei nº 8.666/1993 e 156 da Lei nº 14.133/2021 estipulam as sanções que podem ser aplicadas no âmbito das licitações e dos contratos públicos. A aplicação de qualquer uma dessas sanções exige que o responsável pelo procedimento leve em consideração a natureza e a gravidade da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os danos causados à Administração Pública, de acordo com as normas e orientações dos órgãos de controle.<sup>85</sup>

Neste contexto, o estudo das sanções e de suas consequências nas duas leis será explorado a seguir, destacando como essas medidas disciplinares são aplicadas

---

<sup>82</sup> MEIRELES, André Basualdo. **Sanções Administrativas nas Licitações Públicas**. Artigo. apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/4036/1/Andre%20B.%20Meireles%20-%20Artigo.%20Final.pdf>. Acesso em 04.10.2023, p.2.

<sup>83</sup> Ibid., p. 2.

<sup>84</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1650.

<sup>85</sup> THAMAY, Rennan Faria K.; JÚNIOR, Vanderlei G.; MACIEL, Igor M.; et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555597646. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597646/>. Acesso em: 04 out. 2023, p. 209.

no contexto das licitações e contratações públicas, bem como os impactos que podem gerar tanto para as empresas que participam das licitações e são contratadas quanto para a efetividade dos serviços públicos. Além disso, será analisada a evolução e as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993 no que diz respeito às sanções, com o objetivo de proporcionar uma compreensão abrangente deste aspecto fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

#### **4.1.1. Advertência**

A advertência é a sanção de menor gravidade, sendo aplicada apenas em situações em que o licitante tenha dado origem à inexecução parcial do contrato. No entanto, é importante ressaltar que, durante a análise da aplicação da sanção, se for considerado que a conduta exige uma repreensão mais severa, a advertência não deve ser a medida escolhida. Essa sanção está prevista no inciso I, art. 87 da Lei nº 8.666/1993 e no inciso I, art. 156 da Lei nº 14.133/2021. Em ambas as regulamentações, a advertência funciona como uma orientação ou determinação de providências, tendo uma finalidade preventiva e corretiva, servindo, de certa forma, como um alerta para a correção das condutas.<sup>86</sup>

#### **4.1.2. Multa**

A multa consiste na imposição de um pagamento em dinheiro ao final do processo sancionatório, como resultado da comprovação de infrações estabelecidas na legislação. Esta é a única sanção que pode ser cumulada com outras sanções em licitações e contratos públicos. A multa está prevista no inciso II do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 e no inciso II do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, sendo classificada em duas modalidades: moratória e compensatória.<sup>87</sup>

A legislação anterior sobre licitações não estabelecia limites para os valores das multas administrativas a serem aplicadas aos infratores. Assim, a regulamentação ou o edital, no âmbito do contrato, tinham que abordar essa questão para definir os valores das multas, regulamentando o que a lei estabelecia de forma geral. A falta de

---

<sup>86</sup> PIRES; PARZIALE, op. cit., p.822.

<sup>87</sup> Ibid., p.824.

regulamentação adequada poderia comprometer o exercício do poder sancionatório nas contratações públicas.<sup>88</sup>

Em contraste, a nova legislação estabeleceu parâmetros claros para a imposição de multas em processos licitatórios. Ela determinou que a multa não pode ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado por contratação direta. Essa medida representa um avanço significativo em termos de transparência e eficácia nas contratações públicas, proporcionando maior previsibilidade e equidade no tratamento dos participantes das licitações. Além disso, fortalece a responsabilização dos infratores e contribui para tornar os procedimentos mais transparentes e eficazes.<sup>89</sup>

#### **4.1.3. Impedimento de licitar e contratar**

Anteriormente, havia debates sobre a distinção entre o impedimento de licitar e contratar e a declaração de inidoneidade, uma vez que a legislação anterior não definia claramente os pressupostos para distingui-los. Muitas vezes, tentavam diferenciá-los com base em critérios como o período de suspensão ou a autoridade competente para aplicar a sanção. Essa distinção também era uma fonte de dificuldade na jurisprudência.<sup>90</sup>

A nova lei também não estabeleceu uma distinção precisa entre essas sanções, mas separou de forma clara as circunstâncias de aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar das circunstâncias em que a declaração de inidoneidade pode ser aplicada, de acordo com o § 2º do art. 156.<sup>91</sup>

Em relação à amplitude da sanção, a Lei nº 8.666/1993, no inciso III do art. 87, previa a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração, com um prazo máximo de 2 (dois) anos. A Lei nº 14.133/2021, no entanto, de acordo com o § 4º do art. 156, prevê o impedimento de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, com um prazo máximo de 3 (três) anos.

---

<sup>88</sup> Ibid., p.825.

<sup>89</sup> Ibid., p.825.

<sup>90</sup> HAMAY; JÚNIOR; MACIEL, op. cit., p. 209.

<sup>91</sup> Ibid., p. 209.



Portanto, após o término do período de punição estipulado, o sancionado estará automaticamente apto a participar de licitações ou contratar com a Administração. É importante destacar que a nova legislação aumentou o prazo de punição em comparação com a legislação anterior, o que reflete uma preocupação maior com a integridade e a transparência no setor público.<sup>92</sup>

#### 4.1.4. Declaração de Inidoneidade

A declaração de inidoneidade é a sanção administrativa mais grave no contexto das licitações e dos contratos administrativos. Ela só é aplicável quando fica efetivamente comprovada, em um processo administrativo sancionatório, a prática de condutas que constituem infrações administrativas graves cometidas por particulares durante o processo de licitação ou na execução do contrato.<sup>93</sup>

Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka destaca que a declaração de inidoneidade só deve ser imposta em casos de faltas graves, não podendo ser aplicada como consequência de qualquer infração, dado o seu impacto significativo e as consequências graves que pode ter para o sancionado.<sup>94</sup>

Portanto, essa sanção deve ser aplicada como uma medida punitiva apropriada apenas quando se observa a prática de uma conduta antijurídica grave. Quando o Poder Público declara a inidoneidade de um particular após o devido processo administrativo, devido a uma infração administrativa, isso significa que a pessoa física ou jurídica "é declarada inapta, incapaz e inadequada para licitar e contratar com a Administração Pública, o que constitui um inquestionável demérito e uma desqualificação significativa".<sup>95</sup>

No que diz respeito à duração dos efeitos punitivos da declaração de inidoneidade, a Lei nº 8.666/1993, no inciso IV do art. 87, não estabelecia um prazo fixo, indicando que "a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública perdurará enquanto os motivos determinantes da punição ou

---

<sup>92</sup> PIRES; PARZIALE, op. cit., p.826.

<sup>93</sup> Ibid., 827.

<sup>94</sup> TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. **Concepção dos contratos administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 161.

<sup>95</sup> SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 280.

até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade".<sup>96</sup>

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021, no § 5º do art. 156, estabelece que a declaração de inidoneidade impedirá o sancionado de licitar e contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos por um prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.<sup>97</sup>

Essa mudança na lei atual demonstra uma clara melhora em relação à legislação anterior, pois estabelece um prazo fixo para a aplicação da sanção. A lei anterior deixava a duração da declaração de inidoneidade em aberto, condicionando-a à persistência dos motivos da punição ou à obtenção de reabilitação junto à autoridade que a impôs. Ao contrário, a nova lei oferece maior clareza e previsibilidade ao definir um período específico, que varia de 3 a 6 anos. Isso limita a extensão dos efeitos punitivos da Administração Pública e fornece aos infratores a oportunidade de, após um prazo determinado, voltar a licitar e contratar com ela, incentivando a correção de comportamentos inadequados e o respeito às normas legais.

Assim, no que diz respeito à sanção de inidoneidade, a legislação mais recente representa uma melhora significativa ao estabelecer um prazo definido, o que pode ser interpretado como um benefício em relação à legislação anterior. Portanto, a análise da aplicação da retroatividade benéfica ao prazo de declaração de inidoneidade na Lei nº 14.133/2021 em comparação com a Lei nº 8.666/1993 deve considerar as circunstâncias específicas dessas normas.

#### **4.1.4.1. Aplicação da retroatividade benéfica no prazo de declaração de inidoneidade da Lei nº 14.133/2021 em comparação à Lei nº 8.666/1993**

A declaração de inidoneidade é a penalidade mais grave que pode ser aplicada a um particular no contexto das licitações e dos contratos públicos. Essa sanção tem o objetivo de atribuir ao sancionado a caracterização de alguém desonesto ou inadequado para estabelecer relações contratuais com o poder público.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> PIRES; PARZIALE, op. cit., p.833.

<sup>97</sup> Ibid., p.833.

<sup>98</sup> HELLMANN, Lucas. **Entenda a declaração de inidoneidade para licitações**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/declaracao-de-inidoneidade/> Acesso em: 30 set. 2023.

Tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 preveem a declaração de inidoneidade como uma sanção que impede a empresa sancionada (licitante ou contratada) de participar de novas licitações e contratações conduzidas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta.<sup>99</sup>

No entanto, há uma diferença significativa na forma como essas leis regulamentam o prazo de aplicação da declaração de inidoneidade. A Lei nº 8.666/1993, no art. 87, IV, estabelece que a declaração de inidoneidade vigora "enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes".<sup>100</sup>

Em contraste, a Lei nº 14.133/2021/2021, no § 5º do art. 156, estipula que a declaração de inidoneidade "impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos".<sup>101</sup>

A introdução desse prazo específico na Lei nº 14.1333/2021, em comparação com a legislação anterior, levanta a questão da retroatividade benéfica. Marçal Justen Filho argumenta que essa indeterminação do prazo da lei anterior poderia levar a um entendimento inconstitucional de punição eterna. Ele defende que o princípio da retroatividade benéfica da lei posterior mais favorável se aplica também às sanções administrativas. Conseqüentemente, o prazo de seis anos a partir da declaração de inidoneidade, mesmo que a sanção tenha sido imposta com base na Lei nº 8.666/1993 (legislação anterior à Lei nº 14.133/2021), levaria à extinção da punição.<sup>102</sup>

Esse entendimento reforça as premissas discutidas ao longo do trabalho, enfatizando que a aplicação do princípio da retroatividade benéfica nas sanções administrativas não só protege os direitos fundamentais dos sancionados, mas também está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>99</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p.1671.

<sup>100</sup> Ibid., p.1684.

<sup>101</sup> Ibid., p.1683.

<sup>102</sup> Ibid., p.1683.

Além disso, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm se posicionado favoravelmente à aplicação da retroatividade benéfica nas sanções administrativas, com o argumento de que o propósito das sanções é corrigir o comportamento infrator e não o punir de forma desproporcional. Quando a legislação posterior estabelece prazos mais curtos para a aplicação de sanções, essa mudança deve ser considerada em benefício do sancionado.

A jurisprudência também enfatiza que a punição eterna, como poderia ser interpretada nos casos em que não há previsão de prazo na lei, é incompatível com os princípios do Estado de Direito e da proporcionalidade<sup>103</sup>. Portanto, a retroatividade benéfica não apenas se alinha com o texto constitucional, mas também com a necessidade de justiça equitativa e razoável.

#### **4.1.4.1.1. Inaplicabilidade (equivocada) do entendimento na esfera administrativa federal**

Apesar de a doutrina e a jurisprudência se mostrarem favoráveis ao argumento do tratamento mais benéfico do prazo da declaração de inidoneidade na Lei nº 14.133/2021 em comparação à Lei nº 8.666/1993, a Administração Pública Federal tem se mostrado resistente em aplicar o entendimento para extinguir a punição nos moldes das premissas abordadas no trabalho até o momento.

Essa situação fica evidente com as Decisões da Controladoria-Geral da União (CGU) a seguir:

##### **DECISÃO Nº 238, DE 18 DE JULHO DE 2023**

Processo nº 00190.110259/2021-19 (relativo ao PAR 00190.025831/2014-16) No exercício das atribuições a mim conferidas pelo art. 49 da Lei nº. 14.600, de 19 de junho de 2023, adoto, como fundamento desta decisão, a Nota Técnica nº. 1282/2023/CGPRIV/DPI/SIPRI, da Secretaria de Integridade Privada, bem como o Parecer nº. 00242/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº. 00184/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, **deferindo pedido formulado pela interessada, DECLARAR A EXTINÇÃO DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE aplicada nos autos do par nº 00190.025831/2014-16 à empresa IESA Óleo e Gás S/A ("Empresa"), CNPJ nº 07.248.576/0001-11, pelo decurso do prazo de 6 (seis) anos de cumprimento da pena, com a respectiva baixa no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, com base no inciso IV do art. 87 da Lei nº.**

---

<sup>103</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC n. 531.031**, Relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Julgamento: 03.09.2019, DJe de 01/10/2019.

**8.666, de 21 de junho de 1993, colmatado, com o § 5º do art. 156 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021.**<sup>104</sup> (grifou-se)

**DECISÃO Nº 239, DE 18 DE JULHO DE 2023**

Processo nº 00190.104227/2019-51 (relativo ao PAR 00190.025826/2014-03) No exercício das atribuições a mim conferidas pelo art. 49 da Lei nº. 14.600, de 19 de junho de 2023, adoto como fundamento desta decisão a Nota Técnica nº. 1299/2023/CGPRIV/DPI/SIPRI, da Secretaria de Integridade Privada, bem como o Parecer nº. 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº. 00185/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, **deferindo pedido formulado pela interessada, DECLARAR A EXTINÇÃO DA SANÇÃO DE INIDONEIDADE aplicada nos autos do par nº. 00190.025826/2014-03 à empresa MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S.A. (CNPJ Nº 19.394.808/001-29), pelo decurso do prazo de 6 (seis) anos de cumprimento da pena, com a respectiva baixa no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, com base no inciso IV do art. 87 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, colmatado com o § 5º do art. 156 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021**<sup>105</sup>. (grifou-se)

As Decisões da CGU mencionadas indicam uma abordagem interpretativa que, apesar de ser seguida por esse órgão, não está de acordo com o entendimento da doutrina e jurisprudência que favorecem a aplicação do princípio da retroatividade benéfica da lei posterior mais favorável em relação às sanções administrativas.

A CGU alega que, ao extinguir a punição para as empresas, não houve a aplicação da retroatividade da legislação mais benéfica, mas sim a aplicação de uma lei por analogia para suprir uma lacuna legislativa na lei anterior.

O parecer que fundamentou essas decisões justifica que não há a concomitância de mais de uma norma aplicável para a mesma situação concreta, que pudesse resultar em um conflito que exigisse a aplicação da norma mais específica ou mais nova com base no critério cronológico. Além disso, o parecer alega que não se trata de retroatividade de lei mais benéfica.<sup>106</sup>

Dessa maneira, administrados sancionados que discordem da interpretação de interpretações equivocadas ou incoerentes da CGU podem buscar a revisão de suas

---

<sup>104</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro de Estado Vinícius Marques de Carvalho. **Decisão nº 238, de 18 de julho de 2023**. Publicado em: DOU, edição 138, seção 1, p. 126.

<sup>105</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro de Estado Vinícius Marques de Carvalho. **Decisão nº 239, de 18 de julho de 2023**. Publicado em: DOU, edição 138, seção 1, p. 127.

<sup>106</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. NUP: 00190.104227/2019-51. Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União. **PARECER n. 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, p.5.

sanções recorrendo ao Poder Judiciário. Essa via representa um importante meio de equilíbrio e proteção dos direitos das empresas em relação às sanções impostas pela Administração Pública Federal. Ao recorrer ao Judiciário, as empresas têm a oportunidade de submeter suas queixas a um exame imparcial e aprofundado, garantindo que as decisões estejam em conformidade com os princípios legais, como a legalidade e o devido processo legal.

Em resumo, embora a CGU possa adotar interpretações específicas, é importante que as decisões administrativas sejam consistentes com o ordenamento jurídico estabelecido e que os administrados tenham o direito a serem julgados de forma coerente e de acordo com o ordenamento jurídico em que estão inseridos.

#### **4.1.4.1.2. Precedente da Justiça Federal do DF**

Há exemplo de organização que recorreu na via judicial para resolver controvérsia relativa à aplicação da retroatividade benéfica no prazo da declaração de inidoneidade entre a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.666/1993, ilustrando a importância da jurisdição para garantir a proteção dos direitos dos administrados e a aplicação justa das normas no campo do direito administrativo sancionador.

No caso comentado, a empresa autora da ação alegou que a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) deveria ser aplicada retroativamente, pois trata de uma norma mais benéfica e sustentou que esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). O juiz federal que proferiu a sentença acolheu os argumentos da empresa, concedendo a segurança e destacando que a legislação superveniente Lei nº 14.133/2021 é mais favorável ao administrado, uma vez que prevê um prazo máximo para a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade.<sup>107</sup>

A decisão do juiz federal em favor da retroatividade benéfica no campo administrativo sancionador representa um marco importante na busca por uma aplicação mais justa e equitativa das normas no âmbito judiciário. Essa tese, amplamente sustentada pela jurisprudência dos tribunais superiores e pela doutrina administrativa, reconhece a necessidade de aplicar retroativamente as normas

---

<sup>107</sup> BRASIL. Justiça Federal. 9ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Processo nº 1077811-67.2022.4.01.3400. **Sentença Tipo “A”**. Publicada em 09/03/2023.

benéficas aos administrados quando forem mais favoráveis do que as que estavam em vigor no momento da conduta infracional.<sup>108</sup>

Essa abordagem não apenas assegura uma maior coerência e segurança jurídica, mas também promove a proteção dos direitos dos cidadãos diante do poder sancionador do Estado. Ela está alinhada com os princípios fundamentais do Estado de Direito e da justiça administrativa. A aceitação cada vez mais generalizada dessa tese reflete a evolução do direito administrativo, buscando um equilíbrio entre a eficácia das políticas públicas e a salvaguarda dos direitos individuais.

Essa decisão judicial demonstra como o sistema judiciário desempenha um papel fundamental na correção de interpretações administrativas equivocadas e na garantia dos direitos dos administrados, promovendo uma aplicação mais justa e equitativa das normas do direito administrativo sancionador.

#### **4.1.4.1.3. (Futura) Discussão do assunto nas instâncias judiciais superiores**

O posicionamento da Justiça Federal do Distrito Federal no caso mencionado anteriormente reforça as premissas defendidas ao longo deste trabalho, demonstrando que a possibilidade de aplicação do entendimento da retroatividade benéfica no prazo de declaração de inidoneidade estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 em comparação à Lei nº 8.666/1993 está alinhada com a efetivação dos princípios do ordenamento jurídico brasileiro e com a segurança jurídica. Essa decisão judicial indica que a retroatividade benéfica é uma interpretação adequada e coerente com o sistema jurídico, promovendo justiça no âmbito do direito administrativo sancionador.

É provável que essa também seja a sistemática adotada pelas cortes superiores, caso sejam provocadas, dada a jurisprudência consolidada quanto à aplicação de princípios constitucionais de direito penal no direito administrativo sancionador, como o da retroatividade benéfica. A jurisprudência das cortes superiores tem sido consistente na defesa dos direitos fundamentais dos administrados, buscando equilibrar o poder sancionador do Estado com a proteção das garantias individuais.

---

<sup>108</sup> Ibid., p.4

Além disso, a resolução dessa discussão nas cortes superiores terá implicações significativas para o cenário das licitações e contratos públicos no Brasil. A interpretação sobre a retroatividade benéfica da Lei nº 14.133/2021 pode influenciar a forma como as sanções administrativas são aplicadas e como os licitantes e contratados são tratados no âmbito administrativo e judicial. Isso é de extrema relevância, pois afeta diretamente a relação entre o Estado e os particulares que participam de processos licitatórios e celebram contratos públicos.

Portanto, o debate sobre essa questão não apenas busca uma compreensão jurídica precisa, mas também visa estabelecer um sistema de contratação pública que promova a transparência, a eficiência e a equidade para todos os administrados, fortalecendo os princípios do Estado de Direito e da justiça administrativa. A jurisprudência e a doutrina que respaldam a retroatividade benéfica refletem a evolução do direito administrativo em direção a um equilíbrio entre a eficácia das políticas públicas e a proteção dos direitos individuais.



## 5. Conclusão

Ao final deste trabalho, é possível apresentar algumas conclusões relevantes. A primeira delas é que o direito penal e o direito administrativo sancionador compartilham um núcleo principiológico que orienta o poder estatal e limita seu poder punitivo. Embora essas áreas do direito tenham diferenças formais sutis, suas funções apresentam semelhanças notáveis, incluindo a tipificação de condutas, as sanções e os procedimentos sancionatórios.

Em relação às intersecções dessas áreas, é crucial destacar a aplicação de princípios constitucionais garantísticos em seus procedimentos. Esses princípios são fundamentais para garantir a legalidade e a regularidade de qualquer procedimento estatal, independentemente de ser de natureza penal, administrativa sancionadora ou de outro tipo.

Nesse contexto, observa-se a necessidade de aplicar o princípio constitucional da retroatividade benéfica nos procedimentos administrativos sancionadores, quando apropriado. Como demonstrado ao longo deste trabalho com base na doutrina e jurisprudência, a retroatividade benéfica não é exclusiva do direito penal, mas se aplica a outras áreas do direito, incluindo o direito administrativo sancionador.

Embora tenha havido uma discussão no Tema 1.199 de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal, os fundamentos apresentados não sustentam a superação do entendimento da retroatividade benéfica no direito administrativo sancionador. O argumento em prol da retroatividade benéfica permanece lógico e sistemático, garantindo uma aplicação justa das sanções nesta área do direito.

As sanções em licitações e contratos públicos, que fazem parte do direito administrativo sancionador, seguem procedimentos que respeitam os princípios constitucionais comuns a todas as áreas sancionadoras do direito público. Neste trabalho, se destacou a sanção de declaração de inidoneidade e seu prazo de punição como um exemplo significativo. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu um prazo mais benéfico para os sancionados em comparação com a Lei nº 8.666/1993. Portanto, a legislação superveniente deverá retroagir aos sancionados pela lei anterior.

No entanto, como mencionado, a Administração Pública Federal demonstra resistência em aplicar esse entendimento. Isso resultou em pelo menos um caso levado ao judiciário, que, por meio de sua decisão, reforçou a importância da retroatividade benéfica no direito administrativo sancionador. Isso destaca a necessidade de uma abordagem justa e equitativa nas sanções administrativas, respeitando os direitos dos sancionados e promovendo a justiça na aplicação das sanções.

Em resumo, a análise das semelhanças entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, a aplicação do *jus puniendi* em ambos os campos e a convergência de princípios fundamentais, especialmente o princípio da retroatividade benéfica, demonstram a importância de garantir uma abordagem justa nas sanções administrativas. A jurisprudência e a doutrina que sustentam a retroatividade benéfica destacam a necessidade de proteger os direitos dos sancionados e promover a justiça na aplicação das sanções em todas as áreas do direito.

## Referências

ARÊDES, Sirlene Nunes. **Âmbito constitucional de aplicação do direito penal e do direito administrativo sancionador**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 25, n. 129, p. 435-477, mar., 2017.

BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis**. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p 468-491.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 09. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro de Estado Vinícius Marques de Carvalho. **Decisão nº 238, de 18 de julho de 2023**. Publicado em: DOU, edição 138, seção 1, p. 126.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministro de Estado Vinícius Marques de Carvalho. **Decisão nº 239, de 18 de julho de 2023**. Publicado em: DOU, edição 138, seção 1, p. 127.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. NUP: 00190.104227/2019-51. Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União. **PARECER n. 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, p.5.

BRASIL. Justiça Federal. 9ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Processo nº 1077811-67.2022.4.01.3400. **Sentença Tipo “A”**. Publicada em 09/03/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 2.024.133/ES**, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC n. 531.031**, Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, DJe de 01/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.874.866**, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 19/05/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 24.559/PR**, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 03/12/2009, DJe 01/02/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS n. 37.031/SP**, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 8/2/2018, DJe de 20/2/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989** Relator Ministro Alexandre De Moraes. Julgamento: 18/8/2022 Publicação: DJE nº. 251 De 9/12/2022.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual Penal**. 19ª ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

COSTA, Helena Regina Lobo. **direito penal Econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada**. Tese de livre docência - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

DAGUER, Beatriz. **A intersecção entre o direito penal e o direito administrativo sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro**. 2022. 167f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson; KNOERR, Fernando Gustavo. **O Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador como peças do macrosistema punitivo brasileiro e a rejeição ao bis in idem**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DDEM/article/view/56629/39745>. Acesso em: 01.11.2023.

FORTINI, Cristiana. **Os efeitos das sanções em matéria de contratação pública**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-20/interesse-publico-efeitos-sancoes-materia-contratacao-publica>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FRANCO, Ticiane Moraes; ROCHA, Derick de Mendonça. **O princípio constitucional da retroatividade no âmbito do direito administrativo sancionador aplicado também para rever a dosimetria punitiva**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/294927/o-principio-constitucional-da-retroatividade-no-ambito-do-direito-administrativo-sancionador-aplicado-tambem-para-rever-a-dosimetria-punitiva>. Acesso em: 16.09.2023.

GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Revista Estudos Institucionais: **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro, v. 7, n.2, mai./ago. 2021.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Revista da Faculdade da Universidade de São Paulo: **Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais**. São Paulo, v. 109, jan./dez. 2014.

GUIMARÃES, Júlia Venzi G. **O direito administrativo sancionador aos olhos do STF: uma breve exposição do acórdão do ARE 843.989**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 190, dezembro de 2022, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em 16.09.2023.

HALPERN, Erick e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo sancionador e a reforma da Lei de**

**Improbidade pela Lei 14.230/2021**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 09 dez. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 16. 09. 2023.

HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do direito penal**. Tradução de: Pablo Rodrigo Aflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2005.

HELLMANN, Lucas. **Entenda a declaração de inidoneidade para licitações**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2022. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/declaracao-de-inidoneidade/> Acesso em: 30 set. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 15 set. 2023.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos das alterações da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro nas ações de improbidade administrativa – Brasília: 2021. 240 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 2021.**

LUZZI, Jéssica Tonial. **A Reformatio in pejus nos processos administrativos sancionadores: uma análise das garantias dos administrados face às prerrogativas da Administração Pública**. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/jessica\\_luzzi.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/jessica_luzzi.pdf). Acesso em: 01.11.2023.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Henrique Goulart. **O Poder Administrativo Sancionador: origem e controle**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012.

MEIRELES, André Basualdo. **Sanções Administrativas nas Licitações Públicas**. Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/4036/1/Andre%20B.%20Meireles%20-%20Artigo%20Final.pdf>. Acesso em 04.10.2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Direito Adquirido e o Direito Administrativo**. Revista Interesse Público nº 38, 2007. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/noticias/item/direito-adquirido-e-o-direito-administativo/>. Acesso em: 16.09.2023.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; GARCIA, Flávio Amaral. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP: **A principiologia no direito administrativo sancionador**. Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out/dez. 2013.

NUCCI, Guilherme de S. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**, 4ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-309-6296-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 10 out. 2023.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Sanções administrativas e prevenção de lavagem de dinheiro**. In: BLAZECK, Luiz Maurício; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I (Coord.). *direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 16 set. 2023.

OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **Aplicação de princípios constitucionais penais no direito administrativo sancionador: análise dos processos da ANP**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 172f, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **direito administrativo sancionador**, 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PELUSO, Vinícius de Toledo P. **Retroatividade penal benéfica: uma visão constitucional**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502190146. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502190146/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lisboa: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274416/>. Acesso em: 20 set. 2023.

ROBERT, Alexy. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do ne bis in idem**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Direito do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza. **Ne bis in idem em tempo de multiplicidade de sanções e de agências de controle punitivo**. *Jornal de Ciências Criminais*, v.1, n.1, p. 72-92, ago/2018.

SALES, Eduardo de Souza. **O devido processo legal no Direito Administrativo**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-devido-processo-legal-no-direito-administrativo/398605666>. Acesso em: 15.09.2023.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito penal: parte geral**. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. **Concepção dos contratos administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **A irretroatividade das normas**. Revista da EMERJ, v. 9, nº 34, 2006. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista34/revista34\\_65.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista34/revista34_65.pdf). Acesso em: 16.09.2023.

THAMAY, Rennan Faria K.; JÚNIOR, Vanderlei G.; MACIEL, Igor M.; et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555597646. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597646/>. Acesso em: 04 out. 2023.

VERDAN, Tauã Lima. **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: COROLÁRIO DO DIREITO PENAL**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIII, Nº. 000028, 10/07/2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/principio-da-legalidade-corolario-do-direito-penal>. Acesso em: 13/09/2023.

VITTA, Heraldo Garcia. **A atividade administrativa sancionadora e o princípio da segurança jurídica**. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 667-680, p. 677-678.