



Centro Universitário de Brasília - CEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**DANIELLA RODRIGUES DA COSTA**

**O ATUAL ESTÁGIO DO PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM* NO DIREITO BRASILEIRO:  
uma análise da sua repercussão no Direito Público Sancionador**

**BRASÍLIA - DF  
2023**

**DANIELLA RODRIGUES DA COSTA**

**O ATUAL ESTÁGIO DO PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM* NO DIREITO BRASILEIRO:  
uma análise da sua repercussão no Direito Público Sancionador**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Sandro Lúcio Dezan

**BRASÍLIA - DF**

**2023**

**DANIELLA RODRIGUES DA COSTA**

**O ATUAL ESTÁGIO DO PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM* NO DIREITO BRASILEIRO:  
uma análise da sua repercussão no Direito Público Sancionador**

Artigo científico apresentado como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em Direito pela  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do  
Centro Universitário de Brasília (CEUB).

Orientador: Professor Doutor Sandro Lúcio Dezan

**BRASILIA – DF, \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2023**

**BANCA AVALIADORA**

---

**PROFESSOR DOUTOR SANDRO LÚCIO DEZAN**  
Professor Orientador

---

**PROFESSOR DOUTOR BRUNO TADEU PALMIERE BUONICORE**  
Professor Avaliador

---

**PROFESSOR MESTRE JUAREZ GOMES NUNES JÚNIOR**  
Professor Convidado

# **O ATUAL ESTÁGIO DO PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM* NO DIREITO BRASILEIRO: uma análise da sua repercussão no Direito Público Sancionador**

Daniella Rodrigues da Costa

## **RESUMO**

O presente artigo, a partir do método dogmático-instrumental e do diálogo entre as jurisprudências nacional e europeia, busca validar que, em regra, o poder punitivo estatal brasileiro não é hígido ao se tratar do reconhecimento do *bis in idem*. A matriz legislativa brasileira deixa de lado a racionalidade, conseqüentemente os aplicadores do direito rejeitam a proporcionalidade e razoabilidade ao sancionar condutas com identidade de fatos. A presença de normas punitivas distintas, nos variados ramos de direito sancionador, expande, inadvertidamente, o poder punitivo do Estado de maneira abusiva. Concluir-se-á que repartição, meramente didática, da jurisdição, reconhece e legaliza a ausência para limitar a punição pelo mesmo fato gerador.

Palavras-chave: Direito punitivo do Estado. Unicidade da jurisdição. Estado democrático de direito. Dimensões do *ne bis in idem*. Acúmulo de sanções.

## **THE CURRENT STAGE OF THE *NE BIS IN IDEM* PRINCIPLE IN BRAZILIAN LAW: an analysis of its impact on Sanctioning Public Law**

### **ABSTRACT**

This article, based on the dogmatic-instrumental method and the dialogue between national and European jurisprudences, seeks to validate that, as a rule, the Brazilian state punitive power is not healthy when dealing with the recognition of *bis in idem*. The Brazilian legislative matrix leaves rationality aside, consequently law enforcers reject proportionality and reasonableness when sanctioning conducts with identity of facts. The presence of distinct punitive norms, in the various branches of sanctioning law, inadvertently expands the punitive power of the State in an abusive manner. It will be concluded that the merely didactic allocation of jurisdiction recognizes and legalizes the absence to limit the punishment for the same taxable event.

Keywords: State punitive law. Unique jurisdiction. Democratic state. *ne bis in idem* dimensions. Sanctions accumulation

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CC</b>	Código Civil
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<b>CADH</b>	Convenção Americana de Direitos Humanos
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CORTE IDH</b>	Corte Interamericana de Direitos Humanos
<b>CP</b>	Código Penal
<b>CTB</b>	Código de Trânsito Brasileiro
<b>DAS</b>	Direito Administrativo Sancionador
<b>CF</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>CMV</b>	Comissão de Valores Mobiliários
<b>FGTS</b>	Fundo Garantidor por Tempo de Serviço
<b>LINDB</b>	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
<b>OEА</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>RPPS</b>	Regime Próprio de Previdência Social
<b>SBDE</b>	Sistema Brasileiro de Defesa Econômica
<b>SIDH</b>	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeu de Direitos Humanos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 A UNICIDADE DA JURISDIÇÃO.....</b>	<b>11</b>
1.1 A Jurisdição .....	11
1.2 A Jurisdição Una .....	13
1.3 Conflito Aparente de Normas: Aplicabilidade do Princípio da Especialidade.....	13
1.4 Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade da Sanção Estatal .....	15
<b>2 INDEPENDÊNCIA RELATIVA DAS INSTÂNCIAS.....</b>	<b>17</b>
2.1 Instância Penal .....	18
2.2 Instância Civil.....	19
2.3 Instância Administrativa.....	19
2.4 Posicionamento do STF.....	20
<b>3 FATO, ILÍCITO E SANÇÃO .....</b>	<b>22</b>
3.1 O que é o Fato na Teoria do Ilícito .....	22
3.2 O Ilícito na Teoria .....	23
3.3 A Sanção Penal, Civil e Administrativa.....	24
<b>4 O DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR: um olhar pela ótica das sanções penal e administrativa .....</b>	<b>25</b>
4.1 Direito Penal: a <i>ultima ratio</i> .....	25
4.2 Direito Administrativo como Sancionador .....	25
4.3 Identidade de Bens Jurídicos no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador....	26
4.4 Sanções Aplicáveis sobre o mesmo Fato no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador .....	28
4.4.1 <i>Perda de bens ou valores</i> .....	30
4.4.2 <i>Interdição temporária dos direitos</i> .....	30
4.4.3 <i>Multa</i> .....	31

<b>5 DIREITO BRASILEIRO: UM FATO, MAIS DE UMA SANÇÃO.....</b>	<b>32</b>
5.1 Dirigir Embriagado.....	32
5.2 Sonegação Tributária .....	33
5.3 Recebimento de Vantagem Indevida por Servidor Público .....	33
5.4 Formação de Cartel .....	34
5.5 Fraude em Licitações .....	35
5.6 Ofensa à Igualdade de Competição no Pleito Eleitoral .....	36
5.7 Infrações Administrativas Puníveis pelo Tribunal de Contas (TCU) .....	36
5.8 Crimes Ambientais .....	37
5.9 Mercado de Valores Mobiliários - CVM.....	38
<b>6 O PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM .....</b>	<b>40</b>
6.1 Conceito de <i>ne bis in idem</i> .....	40
6.2 Finalidade do <i>ne bis in idem</i> .....	42
6.3 Alcance do Princípio no Ilícito Penal e Administrativo .....	43
6.4 A Vedação à Aplicabilidade do Princípio <i>ne bis in idem</i> .....	43
6.5 O Princípio <i>ne bis in idem</i> no Direito Europeu.....	45
6.6 O exemplo da Corte Constitucional Espanhola .....	45
6.6.1 <i>STC 2/1981</i> .....	45
6.6.2 <i>STC 177/1999</i> .....	46
6.6.3 <i>STC 2/2003</i> .....	46
6.7 O exemplo da Corte Portuguesa .....	47
6.7.1 <i>Acórdão n.244/99, Tribunal Constitucional</i> .....	47
6.8 Alguns outros exemplos de sentenças europeias .....	47
6.8.1 <i>Caso Öztürk x Alemanha</i> .....	47
6.8.2 <i>Caso Engele x Países Baixos</i> .....	48
<b>7 O PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM NO BRASIL.....</b>	<b>49</b>
7.1 O <i>ne bis in idem</i> na Jurisprudência Brasileira .....	50
7.2 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	51
7.2.1 <i>Recurso Extraordinário 595.838/SP – Direito Tributário</i> .....	51
7.2.2 <i>Habeas Corpus 171.118/SP – Direito Internacional</i> .....	52
7.2.3 <i>Recurso Extraordinário 1.368.246/MG – Direito do Trabalho</i> .....	52

<i>7.2.4 Reclamação 41557/SP – Direito Administrativo.....</i>	<i>52</i>
<i>7.2.5 Posicionamento atual do STF.....</i>	<i>53</i>
<i>7.3 Jurisprudência Superior Tribunal de Justiça.....</i>	<i>53</i>
<i>7.3.1 Recurso Especial 1.132.682/RJ – Direito Ambiental.....</i>	<i>53</i>
<i>7.3.2 Recurso Especial 1.776.680/MG – Direito Eleitoral.....</i>	<i>54</i>
<i>7.3.3 Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1714912 – Direito do Consumidor.....</i>	<i>54</i>
<i>7.3.4 Agravo nos Embargos de Declaração no HC 768.833/SP – Direito Penal.....</i>	<i>54</i>
<i>7.3.5 Posicionamento atual do STJ.....</i>	<i>55</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>



## INTRODUÇÃO

O princípio *ne bis in idem* é tido, no âmbito do direito de punir do Estado, como uma face do ideal de justiça do Direito, em virtude de orientar que ninguém poderá ser punido duas vezes pelo mesmo fato. Contudo, no ordenamento jurídico brasileiro, o cerne deste trabalho ainda suscita controvérsias interpretativas pelos operadores do direito.

Por essa razão, com vistas a analisar o atual estágio do princípio *ne bis in idem*, no Direito Público, é salutar retroceder a dois institutos clássicos do ordenamento jurídico brasileiro: a jurisdição em sentido *uno* e a independência das instâncias punitivas, de modo a qualificar a multiplicidade sancionatória estatal em situações que está presente a identidade de fato, de objeto e de fundamento, o que traz, como consequência a amplificação abusiva do poder estatal. É salutar lembrar que a partição das instâncias, em ramos especializados do direito, é uma ficção jurídica que tem como finalidade o direcionamento na aplicação do direito material e processual, de modo a prestar a jurisdição com maior especificidade.

Considerar que a comutação de esfera penalizatória entre a penal, a civil, e a administrativa não caberia o reconhecimento ao *bis in idem* fere a garantia de vedação a dupla punição pela mesma conduta. Por seu turno, a ausência de delimitação do fato, a luz da perspectiva material, situação em que ocorre coincidência de sujeito, fato e fundamento, somada a obscuridade quanto qual sanção teria aplicabilidade imediata e quais se tornariam secundárias, é primordial, na leitura do caso concreto, se valer dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para rechaçar o avanço descontrolado do poder sancionatório estatal.

Do mesmo modo, o conhecimento raso sobre as conceituações do que é fato, ilícito e sanção permite que microssistemas como do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, os quais pertencem ao macrossistema direito de punir estatal se sobreponham e permitam uma reação desproporcional do ordenamento jurídico, devido à não observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade

A verdade é que a multiplicidade normativa sancionadora é fruto da ausência de coordenação na função legislativa, com incoerente normatização sancionatória sobre os mesmos fatos já antes normatizados por outros institutos legislativos. Somado a isso, o legislador brasileiro, ao elaborar os diplomas legais, apontam ilícitos penais e administrativos com o mesmo conteúdo material sem os apartar adequadamente. O bem jurídico protegido, bem como as sanções trazidas pelo Direito Penal e pelo Direito Administrativo Sancionador, em regra, são idênticos e se sobrepõem, de modo que a matiz legislativa brasileira seja permissiva ao *bis in idem* em solo nacional, situação que vai de encontro ao Direito Constitucional de proibição da dupla punição pelo mesmo fato.

A exagerada normatização de mandamentos, permissões e proibições, com voga no dever ser, ou seja, a junção da possibilidade jurídica e fática, é carregada de generalidade e abstrações, de modo que a identidade de bens jurídicos tutelados no Direito Penal e no Administrativo Sancionador permitam que sanções como a multa, a prisão, e perdas de bens, sejam aplicadas, mais de uma vez, em condutas típicas como dirigir embriago, sonegação fiscal, formação de cartel, fraude em licitações, desigualdade de competição no pleito eleitoral, ilícitos ambientais, dentre outros que amoldem a ocorrência de um mesmo fato, com aplicação, cumulativa, de mais de uma sanção.

Há de se assentir que o *bis in idem* é denegado pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, pela Convenção Americana de Direitos Humanos, além de outros tratados e convenções internacionais, com voga aos direitos humanos. Cumpre ainda assistir que o Brasil é signatário desses diplomas, e, como tanto deveria combater o sobreamento dos microssistemas sancionatórios interligados, fazendo valer-se das punições trazidas pelo Direito Penal, apenas, nas situações que os demais ramos punitivos não apresentassem uma real capacidade coercitiva para evitar a conduta socialmente indesejada. Afirmar que não ocorre o *bis in idem* se sustentado apenas a independência entre as instâncias sancionatórias é um argumento frágil que traz como resultado à amplificação descontrolada e desordenada do *ius puniend* estatal.

Pois bem, com efeito do traçado, ao contrário do que acontece no Direito Europeu, em especial na Espanha, fonte incubadora do Direito Administrativo Sancionador Brasileiro, o reconhecimento ao *bis in idem*, nos diplomas legais brasileiros, ainda é assunto controvertido entre os intérpretes do direito, que se servem da expressão “independência das instâncias” inadvertidamente, seja no vértice material, caminho sancionatório, ou seja no formal, caminho procedimental. Destarte, a maneira como o *ne bis in idem* é interpretado no Brasil vai de encontro a princípio basilar do direito sancionatório: o devido processo legal. Não há o que se falar em cumprimento da base legal de persecução sancionatória quando o país permite que em situações com identidade de fato, de objeto e de fundamento seja imposta a multiplicidade sancionatória.

Diante disso, e tomando como base o sistema sancionatório europeu, o qual instituiu, há mais de 40 anos, entendimento quanto a não permissão de sobreamento, de forma cumulativa de sanções penais e administrativa, em condutas que trazem igualdade de sujeito, de fato e de fundamento. Desde lá, até então, o direito europeu se manifesta no sentido de que a sentença penal impede a aplicação de sanção administrativa.

Declarada a divergência sancionatória, no direito europeu e no brasileiro, quanto ao *ne bis in idem*, para que seja possível identificar o atual estágio do princípio *ne bis in idem* no Direito Público Sancionador Brasileiro, faz-se necessário estudar como os Tribunais nacionais se manifestam em assuntos constitucionais, bem como em temas sobre uniformização da interpretação dos diplomas legais.

O Supremo Tribunal Federal, atualmente, protege o princípio *ne bis in idem* quando ocorrem transgressões com identidade de fato, de objeto e de fundamento ocorridos em distintas instâncias sancionatórias.

Por outro lado, o Superior Tribunal de Justiça, hodiernamente, manifesta-se por reconhecer ou não o princípio *ne bis in idem* a depender do direito material a ser tratado no caso concreto. Na ótica do direito penal, é comum o reconhecimento do *bis in idem*. Já para os demais ramos do direito brasileiro a defesa ao *ne bis in idem* é feita de acordo com o caso concreto.

Em linhas gerais, ao se compreender o atual estágio do princípio *ne bis in idem* no direito público sancionador brasileiro será possível aprofundar as discussões quanto a prevalência da instância penal frente as demais áreas estatais sancionatórias, quando se tratar de identidade de fatos a serem sancionados.

De maneira específica, o objetivo da presente pesquisa é demonstrar que a matiz legislativa brasileira, por ausência de sincronismo entre os legisladores, somada à necessidade de apresentação de respostas punitivas para a sociedade, permite que ocorra o *bis in idem* em inúmeras matérias de direito. Ratificar que o arrobustamento desordenado e desenfreado do sistema sancionatório desagua na ausência de cuidado com o princípio *bis in idem*, e na permissão de cabimento de múltiplas sanções sobre o mesmo fato, permitirá discussões contemporâneas sobre o assunto.

Para tanto, lança-se mão do método de pesquisa dogmática-instrumental, se fazendo valer de pesquisas bibliográficas e documentais, de análise jurisprudencial tanto do Direito Nacional quanto do Europeu a fim de entender o atual estágio de proteção ao *ne bis in idem* no ordenamento jurídico brasileiro.

À vista da pertinência, o estudo se ampara na sobreposição de sanções aplicadas ao mesmo fato gerador nas esferas distintas como a penal, a civil, a administrativa, a tributária, a ambiental, dentre outras, com inobservância, na prática do ato sancionatório, dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e, quiçá ao da legalidade.

Por fim, é esperado que o esforço dispendido neste trabalho possa contribuir para abertura de novas discussões entre os intérpretes do direito sancionatório, de modo a deixar de

lado a independência sancionatória das instâncias e trazer luz ao direito fundamental transnacional que é proibido punir o mesmo fato mais de uma vez.

## 1 A UNICIDADE DA JURISDIÇÃO

Em que pese às normas brasileiras sustentarem atuações distintas entre a esfera penal e a administrativa, não é exequível distinguir, materialmente, as sanções aplicadas em cada uma destas instâncias<sup>1</sup>, devido ao fato de que o Brasil, constitucionalmente, sustenta a jurisdição *una*, alicerçada na lógica jurídico-coercitiva única e completa<sup>2</sup>.

O macrossistema punitivo estatal, do qual faz parte os microssistemas sancionatórios do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, se apresenta, ao mesmo tempo, subordinado e dependente ao Direito Penal como um todo<sup>3</sup>.

Diante disso, a linha hermenêutica de estudiosos que assentem a dupla punição sob o mesmo fato gerador, trazem a intitulada independência mitigada das esferas sancionatórias<sup>4</sup>. A imposição de sanções de natureza penal e administrativa, de forma conjunta, sobre o mesmo fato gerador é o desrespeito a unicidade de reação estatal<sup>5</sup>.

### 1.1 A Jurisdição

Nos primórdios a jurisdição se fusionava ao império soberano, época em que não existia a ideia de tutela jurisdicional para os súditos, cabendo a cada um defender seu próprio direito, quando este fosse ameaçado ou violado<sup>6</sup>. Desde o Direito Romano, o conceito de jurisdição vem ganhando moldes rogados pela sociedade, que em suma, apresenta um núcleo: jurisdição é o dizer do direito pelo Estado. Tal conceito foi sendo aperfeiçoado com as mudanças e necessidades sociais<sup>7, 8</sup>.

Na Idade Média cabia a jurisdição apenas ter conhecimento da disputa controvertida e declarar de quem era o direito, tendo assim, apenas, função declaratória, de acordo com o

<sup>1</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018. p.204.

<sup>2</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; DA SILVA PEREIRA, Eliomar. Contributo da teoria do delito para a imputação jurídica no Direito Público Sancionador. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, 2022, p. 89.

<sup>3</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *op. cit.* p. 204.

<sup>4</sup> DIAS, Jean Cobert. 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*. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**. Vol. 1, nº4, 2022, p. 112.

<sup>5</sup> SABOYA, Keity. *Ne bis in idem*. **História, Teoria e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.p. 153-155.

<sup>6</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 145.

<sup>7</sup> LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 45-47.

<sup>8</sup> TUCCI, Rogério Lauria. Jurisdição, Ação e Processo Civil (Subsídios para a Teoria Geral do Processo Civil). **Revista de Processo, Doutrinas Essenciais de Processo Civil**. vol. 52, out./2011, p. 489.

entendido pelo poder real, a jurisdição não abarcava os atos do império, ou seja, declaravam o direito, mas não impunham o que deveria ser feito para exclusão do prolatado<sup>9</sup>.

Com a evolução histórica e o aparecimento do Estado de Direito surgiu a separação entre as funções soberanas do Estado, cabendo ao Estado Juiz a função de dizer o direito. E, para abolir a justiça privada, foi organizado o poder judiciário, o legislativo e o executivo, deixando em voga a noção de jurisdição exclusivamente estatal<sup>10</sup>.

No século XX, o conceito contou com diversas facetas: é o dizer do direito pelo Estado Soberano, maneira de impor segurança jurídica a coisa julgada, forma de proteger direitos e garantias fundamentais, modo que o terceiro imparcial – o Estado – soluciona controvérsias, elocução da lei pelo Estado<sup>11</sup>.

Já no Direito Contemporâneo a jurisdição é definida como ramo da ciência jurídica que disciplina o método de operar a função estatal de compor os conflitos jurídicos (litígios), declarando e fazendo atuar a vontade concreta da lei (*jus dicere*). Dessa maneira é demonstrada a soberania estatal que se vale do processo para atuação de forma a controlar e assegurar a imposição das leis pátrias<sup>12</sup>.

Desse modo é possível inferir que conceituar jurisdição é algo complexo, devido às diversas teorias que surgiram com o evoluir do tempo, com as mudanças sociais e consequentemente modificações no conceito do termo<sup>13</sup>.

Além disso, na doutrina moderna não existe consenso sobre o vocábulo jurisdição<sup>14</sup>, divergência esta que, como demonstrado, e visualizado, é secular e demonstrada pelas inúmeras teorias sobre o tema. Conceituar jurisdição é tarefa complexa e necessária para se entender a jurisdição *una* estatal. Como dito por *Eduardo Juan Couture Etcheverry*: “o conceito de jurisdição é uma prova de fogo para os juristas”<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de Direito Processual Civil**. vol. 1. São Paulo: Classic Book, 2000, p. 224-225.

<sup>10</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; DA SILVA PEREIRA, Eliomar. Contributo da teoria do delito para a imputação jurídica no Direito Público Sancionador. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, 2022, p. 89.

<sup>11</sup> ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993. p. 95-103.

<sup>12</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 146-147.

<sup>13</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 123.

<sup>14</sup> SILVEIRA, Marcelo Pichioli da. Notas críticas sobre o conceito de jurisdição em nossa doutrina. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, ano 26, n.103, jul./set 2018. p.213.

<sup>15</sup> Eduardo Juan Couture Etcheverry, *apud* THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 146-147.

## 1.2 A Jurisdição Una

A jurisdição estatal é a expressão do poder soberano e não suporta divisões ou classificações. Discutir a multiplicidade de jurisdição de um único Estado é afirmar pluralidade de soberanias, o que não se admite, pois, assim como o poder estatal soberano é único e indivisível<sup>16</sup>, a jurisdição estatal também é<sup>17</sup>.

Sendo assim, a jurisdição, o poder estatal e o exercício deste poder são unos e a bifurcação classificatória é meramente doutrinária. Com aplicabilidade classificatória no tocante ao objeto, a jurisdição é classificada como penal ou civil<sup>18</sup>. Conforme as características da pretensão, aplica-se o Direito Penal (pretensão punitiva do estado), ou o Direito Civil, de forma residual, o que não é direito penal, está aqui englobado, como o Direito Privado, o Constitucional, o Administrativo, o Tributário, dentre outros, abarcando todas as matérias que não são penais<sup>19</sup>.

Note-se que a segregação da jurisdição estatal é para orientar a distribuição processual entre juízes de primeira instância e de grau recursal, de forma a primar pela competência territorial, além de separá-los em razão da matéria discutida<sup>20</sup>. O quebra-cabeça é traçado devido a competência e não a prestação jurisdicional em si<sup>21</sup>. A jurisdição é *una*, contudo, seu exercício demanda diversos órgãos do Poder Público<sup>22</sup>. A jurisdição não possui segmentos, o que existe são classificações de acordo com critério objetivo, penal ou civil.

## 1.3 Conflito Aparente de Normas: Aplicabilidade do Princípio da Especialidade

Em que pese a classificação jurisdicional, meramente didática, é possível, de forma abstrata, que em um único fato seja cabida a aplicação de variados tipos legais, todos instituídos por lei de mesma hierarquia e origem de produção<sup>23</sup>.

Para haver o conflito aparente de normas é necessário a presença de alguns requisitos: unidade de fato (somente um fato ocorrido), pluralidade de leis aplicáveis ao caso concreto

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022.

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania. [...]”

<sup>17</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 275.

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 273.

<sup>19</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 176.

<sup>20</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *op. cit.* p. 275.

<sup>21</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *op. cit.*, p. 176.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte geral** (art. 1º a 120). 16. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 119.

(duas ou mais normas pretendem regular o fato), aparente aplicação de todas as normas ao fato (a aplicação de todas as normas é apenas aparente), vigência de todas as normas (todas vigentes a época do fato) e efetiva aplicação de apenas uma norma (somente uma norma será aplicada – de fato – ao caso concreto)<sup>24</sup>. Tal instituto é denominado conflito aparente de normas<sup>25</sup>, ou concurso aparente de normas, ou ainda, concurso aparente de leis<sup>26</sup>. É chamado de aparente, tendo em vista que, ao se interpretar a lei, com o uso dos princípios adequados, como o da efetividade, o conflito, que é meramente aparente, desaparece<sup>27</sup>.

Malgrado os ramos do Direito serem uma construção doutrinária para facilitar a identificação e entendimento, o que se tem é um sistema jurídico único, ordenado e harmonizado com normas de dependência e hierarquia, cabendo a aplicação de um só diploma legal ao caso concreto, excluindo as demais<sup>28</sup>.

A lei não regula conflitos aparente de normas (conflito *ficto*), devendo a solução ser encontrada durante a interpretação, pois, o fato gerador é único. Na pluralidade de normas que sancionem um mesmo fato, apenas uma norma terá aplicabilidade, a lei primária<sup>29</sup>. Portanto, para findar a discussão do aparente conflito, é aplicado o princípio da especialidade<sup>30</sup>.

Tal alicerce jurídico considera que a norma especial derroga a lei geral (*lex specialis derogat lex generali*), pois, a primeira traz elemento próprio com a descrição típica prevista em norma geral, somada de outros elementos especializantes. Assim, o tipo como elemento especializante abarca, em totalidade, o tipo geral, cabendo a lei especial a função precípua de exclusão da norma geral<sup>31</sup>. Logo, princípio da especialidade tem a finalidade de evitar o *bis in idem*. Seja como for, a força do princípio da especialidade busca ausentar a aparição do *bis in idem*, de forma a imperar, no caso concreto, a norma especial em detrimento a norma geral,

<sup>24</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 176.

<sup>25</sup> A doutrina espanhola geralmente se faz valer da expressão “concurso de leis”. Jescheck defendia que o termo “concurso de leis” é equivocado, tangendo pela aplicação de “unidade de lei”<sup>25</sup>, pois, no caso concreto somente se aplica a lei primária.

JESCHECK, H.-H., e WEIGEND, Thomas. **Tratado de Derecho Penal: Parte General**. 5th ed. Granada: Comares, 2003, p. 1041.

<sup>26</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120 – v. 1**. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.266.

<sup>27</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. *op. cit.*, p. 146-147.

<sup>28</sup> *Ibidem*. p. 266-267.

<sup>29</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 123.

<sup>30</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 275.

<sup>31</sup> *Ibidem*. p. 276.



levando em consideração que o concurso aparente de normas está presente quando existe sobreposição parcial entre os diplomas normativos<sup>32</sup>.

#### 1.4 Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade da Sanção Estatal

O princípio da proporcionalidade é a necessidade de a ação punitiva ser razoável ao ilícito praticado, sendo vedado o excesso<sup>33</sup>. Já a razoabilidade é traduzida como o equilíbrio entre a conduta e a sanção aplicada ao caso concreto<sup>34</sup>.

Pela máxima independência das instâncias, em detrimento ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, é que a proteção da real expectativa punitiva do Estado, fica maculada. As diversificadas normatizações, nas quais uma mesma conduta ilícita pode ser sancionada, por mais de uma esfera punitiva, ocasiona um sistema sancionador irracional, com consequente sobreposição injusta, desproporcional e desarrazoada da aplicação do Direito Sancionador estatal<sup>35</sup>.

Desta feita, é primordial ponderar quais institutos do Direito Penal devem ser utilizados em um caso concreto, com objetivo de sedimentar a unicidade de jurisdição com consequente unicidade do sistema sancionador brasileiro<sup>36</sup>. É necessário e fundamental trazer em voga os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para punição de condutas que percorrem instâncias sancionatórias distintas, seja ela a esfera penal, a civil ou a administrativa<sup>37</sup>.

Na essência, a unicidade do *ius puniendi* estatal é coercitiva, havendo, então, permutação entre as garantias constitucionais e penais, à luz do Direito Administrativo Sancionador. Dentre todas, as ínfimas garantias de presença obrigatória são: legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência, e o *ne bis in idem*<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p.276.

<sup>33</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 79.

<sup>34</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. Valores axiomáticos para uma justiça do direito sancionador. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 44, 2021, p. 272.

<sup>35</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 23, n. 131, 2022, p. 629-634.

<sup>36</sup> *Ibidem*. p. 632.

<sup>37</sup> CASTRO, Daniel Guimarães Medrado. **Direito administrativo sancionador**: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância. *Revista da AJURIS*, v. 42, n. 137, 2015, p.175-177.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador**: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p.241.

É imprescindível que os operadores do direito admitam que as bases principiológicas, em especial o *ne bis in idem*, devem ser usados não exclusivamente dentro dos subsistemas, mas também, e necessariamente, no elo entre os subsistemas do Direito, fazendo assim uma baliza hermenêutica<sup>39</sup>.

No tocante ao princípio da proporcionalidade, de forma conceitual, este pode ser caracterizado como a obrigação estatal em cumprir a norma posta, cabendo ao ente público agir dentro dos limites impostos pela lei, contudo de forma a racionalizar as linhas limitatórias de atuação.<sup>40</sup>

Logo, é primordial existir comunicação, integração e coordenação entre as diversas instâncias, de modo a refrear os excessos estatais quando do uso de seu direito punitivo, e, fazer valer a proporcionalidade na aplicação das sanções. Assim, é por meio da aplicação do princípio da razoabilidade que será possível haver uma sanção razoável frente a conduta ilícita praticada<sup>41</sup>. A irracionalidade punitiva que deve ser evitada de forma que, no caso concreto de verificação de culpa do réu, seja imposta uma sanção proporcional e compatível com a ofensa ao bem jurídico tutelado pelo cometimento do ato ilícito<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> BUONICORE, Bruno Tadeu. MENDES, Gilmar. A vedação do *bis in idem* na relação entre direito penal e direito administrativo sancionador e o princípio da independência mitigada. **Boletim Ibccrim**, ano 29, nº 340, 2021, p.4.

<sup>40</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. Valores axiomáticos para uma justiça do direito sancionador. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 44, 2021, p. 277-279.

<sup>41</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 23, n. 131, 2022, p. 632.

<sup>42</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 76.

## 2 INDEPENDÊNCIA RELATIVA DAS INSTÂNCIAS

A doutrina pátria classifica as pretensões processuais de acordo com o objeto e a natureza do direito material envolvido, havendo assim pretensões penal, civil, administrativa, tributária, ambiental, dentre outras. Tal partição é necessária pelo grande volume de processos judicializados, e, em grandes linhas, existe a separação entre a jurisdição penal (de pretensão punitiva) e a jurisdição civil, termo *latu sensu* aplicado, de forma residual, para causas não-penais<sup>43</sup>.

Ocorre que a incomunicabilidade entre as instâncias punitivas traz como consequência, além de insegurança jurídica, sancionamentos que vão de encontro ao positivado na Carta Maior Brasileira, com veemente ferimento aos direitos fundamentais ali traçados<sup>44</sup>.

Não se deve idealizar a independência das instâncias como regra de aplicação obrigatória e automática, sendo sensato aplicar este entendimento conforme sua valia para o caso concreto<sup>45</sup>, de modo que seu uso deverá ser em conjunto com variados princípios tais como o *ne bis in idem*, a proporcionalidade, a razoabilidade e a segurança jurídica<sup>46, 47</sup>.

Na instância administrativa brasileira, em seu braço sancionador, é preciso mitigar a diversidade de instâncias sancionatórias de modo a evitar sobreposição exacerbada de múltiplas sanções, para a mesma conduta, praticada pelo mesmo indivíduo. O ideal ousado a ser percorrido é racionalizar o sistema punitivo, com estruturação lógica, proporcional e previsível. Não é possível haver segurança jurídica em um embaralhado de diplomas legais, que trazem a possibilidade de sanções afastadas do ideal principiológico<sup>48</sup>.

Dessa maneira, as reiteradas sanções ao mesmo fato gerador, sustentadas pela independência das instâncias são medidas desproporcionais e desarrazoadas<sup>49</sup>. Se faz necessário que os ramos do Direito Sancionatório levem em consideração a razoabilidade e a proporcionalidade na aplicação da sanção, e, que as diversas esferas sancionatórias sejam

<sup>43</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 273-276.

<sup>44</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, jan./jun. 2018, p. 210.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Penal nº 565**. Relatora Min. Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2013. DJ 23 maio 2014.

<sup>46</sup> \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.471.563/AL**. Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 26 de setembro de 2017. DJe 10 out. 2017.

<sup>47</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº 23.625**. Relator Min. Maurício Corrêa. Brasília, 8 de novembro de 2001. DJ 27 jun. 2003.

<sup>48</sup> ARAUJO, Valter Shuenquener de. Direito administrativo sancionador no Brasil: uma contribuição para a efetividade dos direitos fundamentais. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, jan./abr. 2020. p. 137.

<sup>49</sup> *Ibidem*. p. 157.

coerentes entre si, seleção esta que solidifica que a independência entre as instâncias deve ser vista como a independência relativa, e não uma independência absoluta sem comunicabilidade entre as esferas sancionatórias<sup>50</sup>.

Do contrário do afirmado, hoje, deve-se trazer à baila uma nova hermenêutica para o princípio da independência das instâncias<sup>51</sup>, o chamado princípio da interdependência das instâncias, o qual roga pela comunicação, integração e coordenação entre as esferas civil, penal e administrativa.

Tais princípios impelem os diversos processos sancionatórios a atuarem se comunicando, com diversos pontos de influxo entre os ramos punitivos, tendo como objetivo, conter o arbítrio estatal, diminuir a insegurança jurídica e garantir a proporcionalidade sancionatória<sup>52</sup>.

## 2.1 Instância Penal

Tipicamente, o Direito Penal é o ramo primário do Direito que verifica e pune condutas que vão de encontro com as normas brasileiras positivadas. Somado a isso, no inconsciente popular, está arraigada a ideia de punição aos transgressores da lei<sup>53</sup>.

Ocorre que entre o Direito Penal, o Civil e o Administrativo, além dos demais ramos do Direito Público Sancionatório, existem pontos de interseção, cabendo assim o uso da independência mitigada entre as instâncias<sup>54</sup>. O primeiro prevalece sobre as demais devido a subordinação dos demais ramos de direito sancionatório frente a penal<sup>55</sup>.

Desse modo, é primordial rechaçar a aplicação de diversas sanções sobre o mesmo fato gerador pelo simples fato da alternância da instância sancionatória<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> DIAS, Leonardo Lucas. **A mitigação da independência entre as instâncias penal e administrativa sob a perspectiva da nova disciplina da lei de improbidade administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado Universidade Federal de Santa Catarina, em 2022. p.74. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/75075>>, Acesso em: 22 nov. de 2022.

<sup>51</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**. v. 23, n. 131,2022, p.632.

<sup>52</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 76.

<sup>53</sup> *Ibidem*. p.137.

<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*. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 4,2022, p.112.

<sup>55</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 273-276.

<sup>56</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 75-76.

## 2.2 Instância Civil

Em que pese a responsabilidade penal ter, como regra, a função retributiva (coibir a conduta delitiva) e a função preventiva (evitar que a conduta ilícita ocorra), na seara civil o que se busca é a função reparatória dos danos causados pela conduta ilícita, tendo como foco a função compensatória<sup>57</sup>.

Exemplo disso é o artigo 225, CF/88 (Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988), o qual ao tratar do meio ambiente obriga o infrator a minimizar os impactos do dano ambiental, reparar o dano, além de haver previsão expressa da aplicação de sanção pecuniária ao agente causador do dano ambiental. Qualquer conduta que macule o meio ambiente não leva em consideração o dolo ou a culpa como elemento do dano, trazendo, assim, a responsabilização objetiva, a luz da teoria do risco integral<sup>58</sup>.

## 2.3 Instância Administrativa

Nada obstante a concretude, no Direito Penal, da garantia constitucional e internacional em assegurar que ninguém será processado ou sancionado pelo mesmo fato, mais de uma vez, quando se caminha para o Direito Administrativo, a citada solidez não é tradicional, sendo possível verificar diversas lacunas na aplicabilidade desta garantia<sup>59</sup>.

Isto posto, devido ao hiato, no tocante a vedação do *bis in idem*, as esferas sancionatórias deveriam atuar de forma conjunta para minimizar os transtornos dogmáticos oriundos da aproximação entre o direito penal e o direito administrativo. Estes devem estar presentes, na política sancionatória, de forma conjunta, ao invés de sobrepostos. É preciso evoluir para uma política sancionatória coexistente dos vértices do direito sancionador. Isso é o esperado para haver o mínimo de racionalidade nas questões punitivas<sup>60</sup>.

A partir desta concepção é válido lembrar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve, na esfera administrativa estatal, diversas reformas na forma de controle

<sup>57</sup> CASCAES, Amanda Celli. **Ação civil ex delicto**: a controversa intervenção do direito penal sobre o direito civil. RJLB, n. 3, p. 69-101, 2019.

<sup>58</sup> MATOS, Raimundo Giovanni França. LEITE, Darla Emily Oliveira. Da tutela do meio ambiente: a desproporcionalidade na aplicação das sanções. **Interfaces Científicas-Exatas e Tecnológicas**, v. 4, n. 1, 2020, p. 162-163.

<sup>59</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*. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 4, 2022, p. 116.

<sup>60</sup> COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador –ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada**. Tese de Livre-Docência apresentada na Universidade de São Paulo (USP), em 2013, p. 122. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/002462095>>, Acesso em: 22 nov. de 2020.

administrativo estatal. Novos órgãos foram criados dentro do poder executivo, além de novas vias processuais no poder judiciário<sup>61</sup>.

#### 2.4 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF)

Para a Suprema Corte Brasileira a independência das instâncias civil, penal e administrativa foi tema pacificado<sup>62, 63</sup>. A sobreposição de sanções nas distintas esferas, feriria, o princípio *ne bis in idem*.

O tema independência das instâncias civil, penal e administrativa foi acalmado com a manifestação do Supremo a declarar que não existe violação ao princípio da presunção de inocência pela aplicação de sanção administrativa pelo descumprimento de dever funcional, oriundo de processo disciplinar iniciado antes da persecução penal, para apuração dos mesmos fatos<sup>64</sup>. A independência das instâncias citadas, além de não ferir a presunção de inocência, não está em desacordo com o artigo 126, da Lei 8.112/90, ou do artigo 20, da Lei 8.429/92<sup>65</sup>.

Contudo, o entendimento anterior caminhou para a chamada independência relativa das instâncias. Destaca-se o Habeas Corpus nº 92.438/PR<sup>66</sup>, em conjunto com o Recurso Extraordinário em Habeas Corpus nº 91.110-2/SP<sup>67</sup>. O direito penal é regido pelos princípios da subsidiariedade, da fragmentariedade, da necessidade de intervenção mínima. O direito penal deve ser *a ultima ratio* estatal, não se podendo aceitar que uma conduta administrativamente irrelevante, no mesmo momento, seja considerada criminalmente punível<sup>68</sup>.

Quanto ao resultado, é de longe que se discute a independência relativas das instâncias cível e penal. Na ordem jurídica brasileira é praticável que uma mesma conduta humana traga consequências distintas. Desta feita, é possível inferir que uma ação ou omissão

<sup>61</sup> MACHADO, Maíra Rocha. PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, 2016. P. 11-12.

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº21.705**. Relator Min. Maurício Corrêa, Brasília, 16 de novembro de 1995, DJ 26 abr. 1996.

<sup>63</sup> \_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº 23.242**. Relator: Min. Carlos Velloso, Brasília, 10 de abril de 2002. DJ 17 de maio de 2002.

<sup>64</sup> \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **REsp 1.471.563/AL**. Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 26 de setembro de 2017. DJe 10 out. 2017.

<sup>65</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº 23.625**. Relator Min. Maurício Corrêa. Brasília, 8 de novembro de 2001. DJ 27 jun. 2003.

<sup>66</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 92.438-7 Paraná**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Brasília, 18 de agosto de 2008. DJ 19 de dezembro de 2008.

<sup>67</sup> \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário em Habeas Corpus nº 91.110-2/SP**. Relator: Min. Ellen Gracie, Brasília, 05 de agosto de 2008. DJ 22 de agosto de 2008.

<sup>68</sup> DIAS, Leonardo Lucas. **A mitigação da independência entre as instâncias penal e administrativa sob a perspectiva da nova disciplina da lei de improbidade administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado Universidade Federal de Santa Catarina, em 2022. p.74. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/75075>, Acesso em: 22 nov. de 2020.

pode ser consideração, ao mesmo tempo, um ilícito cível, administrativo e penal, porém gerando efeito jurídico em apenas uma delas. Está aí a independência relativa das instâncias <sup>69</sup>.

Assim, dos anos 2000 para cá, o entendimento pacificado da Corte é pela aplicação da independência relativa das instâncias como se observa no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.244.153/SP<sup>70</sup>. O entendimento firmado à época foi que a independência relativa entre as instâncias civil, administrativa e penal permite que elas caminhem juntas, sem prejudicar a imposição da sanção penal quando o fato se tratar de ilícito penal. A Corte Contemporânea tem entendimento pacificado que a compensação das sanções, de distintas esferas estatais punitivas, se torna a interpretação mais cabida para os dias atuais, tendo em vista que, apesar das sanções apresentarem intuitos distintos, a vedação ao excesso, ou seja, a observância do princípio da proporcionalidade é o que deve prevalecer<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**. v. 23, n. 131, 2022, p. 632.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **A G.Reg. no recurso extraordinário com agravo 1.244.153 São Paulo**. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Brasília, 03 de março de 2020. DJE 02 de março de 2021.

<sup>71</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 87.

### 3 FATO, ILÍCITO E SANÇÃO

A lei, fonte primária do Direito, é o único instrumento aceito no ordenamento jurídico brasileiro, que permite o Estado-sancionador agir ou omitir-se, tendo assim privilegiado o princípio basilar da primazia da lei. De maneira consequente, também é a lei que permite ou proíbe ao particular agir ou omitir-se<sup>72,73</sup>.

Dessa maneira, é importante entender o que é o fato, de relevância jurídica, que está em consonância com as normas legais, a denominada conduta legal (ato lícito), da contrária os normativos postos, a conduta ilegal (ato ilícito), para, assim, clarificar a necessidade de aplicabilidade da medida coercitiva estatal para repreender ou prevenir fatos indesejados, a denominada sanção<sup>74</sup>.

Para o ordenamento jurídico pátrio o fato jurídico é o que tem relevância para o Direito, os seja, o que afeta as relações humanas, podendo causar desequilíbrio no convívio social. Desse modo, a norma jurídica regula o fato jurídico de forma a manter uma convivência social harmônica<sup>75</sup>.

Em linhas gerais o fato é algo que aconteceu, está acontecendo, ou acontecerá no mundo dos fatos. Contudo, o fato só tem relevância quando traz consequência no mundo jurídico. É importante diferenciar o mundo do mundo dos fatos jurídicos para não se cometer erros, além de subestimar a inteligência humana na saga por dominar o direito<sup>76</sup>.

Logo, o suporte fático é um fato (evento, conduta, ação, omissão) que ocorre no mundo, e é considerado relevante para a sociedade, tornando-se então objeto para a norma jurídica, sendo aplicável a todos os ramos do direito<sup>77</sup>.

#### 3.1 O que é o Fato na Teoria do Ilícito

Para o mundo jurídico os fatos são considerados ações, omissões, sujeitas a aplicação de norma jurídica posta. O chamado fato gerador é a materialização de uma norma jurídica a

<sup>72</sup> DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 11-12.

<sup>73</sup> CASCAES, Amanda Celli. **Ação civil ex delicto: a controversa intervenção do direito penal sobre o direito civil**. RJLB, n. n. 3, 2019. p. 69-72

<sup>74</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Jurisdição e Competência**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, vol. 38, set./2000, p. 146-147.

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 149.

<sup>76</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Tratado de Direito Privado**. Campinas: Bookseller, 1999, tomo I, p.52.

<sup>77</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral: arts. 1 a 120 – v. 1. 27 ed.** São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.267.



um fato jurídico, ou seja, o fato gerador é normatização de um fato que pode ocasionar desarmonia na sociedade<sup>78</sup>.

Quando se fala em fatos, conforme ensinou Pontes de Miranda<sup>21</sup>, é necessário separar os fatos jurídicos *stricto sensu* (fatos da natureza sem interferência humana) dos fatos jurídicos *latu sensu*. Estes subdividem-se em fatos lícitos (conforme o direito posto) e fatos contrários ao direito, os intitulados fatos ilícitos. Nos fatos jurídicos *latu sensu* a vontade humana é irrelevante, haja vista que, o direito atribui efeitos jurídicos eficazes. Assim, a exteriorização da vontade do homem que traz efeitos jurídicos é o chamado ato jurídico, o qual traz o nome de negócio jurídico.

Outrossim, o suporte fático é um fato (ação ou conduta) considerado relevante, e, conseqüentemente é objeto da normatização jurídica<sup>79</sup>.

### 3.2 O Ilícito na Teoria

A princípio é importante diferenciar ato antijurídico do ato ilícito<sup>80</sup>. O primeiro é uma ação ou omissão contrária aos princípios do direito, podendo até não causar dano a outrem, quer dizer que, ato antijurídico necessariamente viola o direito, mas não é obrigatório causar dano. O último é uma conduta humana que, por ação ou omissão, viola o direito do outro e lhe causa danos.

No ordenamento jurídico pátrio, o conceito de ato ilícito está normatizado pelo Código Civil de 2002 (CC)<sup>81</sup>, nos artigos 186 e 187. Nesta vertente, o ato ilícito é uma ação ou omissão que cause violação de direito de outrem, seja ela material, corpórea, mental, dentre outras que, antes do acontecimento, esteja elencada em legislação proibitiva. Antes do dano deve haver expressa, e, escrita proibição legal<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 112.

<sup>79</sup> POZZOLO, Paulo Ricardo. Ato ilícito civil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 33, 2000, p. 242–246.

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 246.

<sup>81</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)> Acesso em: 02 de nov. 2022. “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.”

<sup>82</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120 – v. 1. 27 ed.** São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.266.

Desse modo, para configurar o ato ilícito é importante observar o elemento objetivo, que é o fato danoso em si, do elemento subjetivo, que traz a tríade conduta volitiva, nexos causal (relação de causa e conseqüente efeito) e o dano<sup>83</sup>.

### 3.3 A Sanção Penal, Civil e Administrativa

No que tange ao conceito de sanção, no primeiro momento, é importante diferenciar os termos coerção e coação, utilizados indevidamente como sinônimos. Aquela é a probabilidade de uso da força, e esta é a materialização da ameaça, com uso direto da força<sup>84</sup>.

Tal diferenciação se faz importante para afirmar que sanção é o dever de coerção, de exclusividade estatal, colocado em prática para evitar reiterados comportamentos em desacordo com o ordenamento jurídico<sup>85</sup>, sendo este uso da força legitimado quando da transgressão da norma e surgimento do ilícito<sup>86</sup>.

Assim, quando realizada ação ou omissão prevista em norma jurídica, a ação retributiva do Estado, a aplicação de sanção, também deverá estar disposta na mesma regra<sup>87</sup>. A sanção é a reação estatal às condutas indevidas, sendo esta um ato imposto. É a aplicação da força<sup>88</sup>.

O papel estatal é aplicar medidas jurídicas capazes de incentivar a conduta regular, a luz dos anseios sociais e em consonância com o direito posto. No ordenamento pátrio uma mesma conduta pode gerar conseqüências jurídicas distintas, amoldando-se ao direito penal (efeitos penais) e ao direito civil (efeitos civis)<sup>89</sup>.

<sup>83</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000, p. 146-147.

<sup>84</sup> BENEVIDES FILHO, Maurício. O que é Sanção? **Revista da Faculdade de Direito**, v. 34, n. 1, p. 355-373, 2013.

<sup>85</sup> MAZZOLA, Marcelo Leite da Silva. **Sanções premiais no processo civil: previsão legal, estipulação convencional e proposta de sistematização (standards) para sua fixação judicial**. 2021.p.356 - 358.

<sup>86</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120 – v. 1**. 27 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.266.

<sup>87</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 275.

<sup>88</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1996, p. 26.

<sup>89</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *op. cit.* p. 275.

## 4 O DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR: UM OLHAR PELA ÓTICA DAS SANÇÕES PENAL E ADMINISTRATIVA

O Direito Público Sancionador é um desague das revoluções liberais, dos séculos XVIII e XIX, que tiveram como anseio regulamentar e frear as ações estatais, de modo a impor ao poder executivo a submissão aos normativos jurídicos. À época inaugurou-se o imperativo que o Estado, os governantes, as autoridades públicas, e os demais atores da Administração Pública estariam sujeitos as normas jurídicas, assim como o cidadão comum, não estando aqueles nem fora e nem acima do Direito posto para todos<sup>90</sup>.

### 4.1 Direito Penal: a *ultima ratio*

O Direito penal é o ramo, dentro do macrossistema do Direito Punitivo Brasileiro, que protege os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade: a vida, a liberdade, e a convivência pacífica. É por meio do Direito Penal que é possível limitar o exercício *ius puniendi* estatal<sup>91</sup>, de forma a garantir a convivência harmônica e pacífica na sociedade, tendo em conta que ele é a *ultima ratio*, cabendo sua invocação, apenas, quando os demais ramos do direito são esgotados.

### 4.2 Direito Administrativo como Sancionador

Já o Direito Administrativo, na sua face sancionatória, também é um ramo do citado macrossistema. Ele é um dos diversos troncos jurídicos sancionatórios brasileiros, todos abarcados no dever/poder estatal de punir, o *ius puniendi*. O monopólio punitivo estatal é materializado pela aplicação de sanção, cujo objetivo é coercitivo<sup>92</sup>.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, é cabido avaliar os limites do dever/poder estatal, de forma a delimitar o direito de intervenção praticado pelo Estado, além de frear a busca, pelo Direito Penal, para resolução de conflitos inerentes à Administração Pública<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> SANTOS, Fanuel Souza dos; SANTOS JOSEPH, Felipe dos; ARRUDA, Rejane Alves de. A constitucionalização do Direito Administrativo Sancionador. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 26, n. 54, 2022, p. 10-11.

<sup>91</sup> O *ius puniendi* estatal pode ter caráter negativo, punindo os que agem em desacordo com a lei, ou caráter positivo que se encarrega de manter a paz no convívio social.

<sup>92</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 112.

<sup>93</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador: o pensamento de Hassemer e o Direito Penal Brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo (USP), em 2012, p. 47. Disponível em: < [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana\\_Carolina\\_Carlos\\_de\\_Oliveira\\_Integral.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf) >, Acesso em: 24 nov. de 2022. P. 38-40.

Isto posto, é salutar conceituar o que é do Direito Administrativo Sancionador, haja vista a capilaridade deste em toda a Administração Pública, na sua expressão punitiva. O Estado é o único legitimado para exercer o *ius puniendi*. Ele detém o apanágio de punir, mas, cabe a Administração Pública exercer o Direito Administrativo Sancionador. É ela que, concretamente, vai aplicar a punição quando do desvio da norma posta<sup>94</sup>. Assim, como definição, o Direito Administrativo Sancionador (DAS), expressão do poder punitivo estatal efetuada pela Administração Pública, em face do particular, ou, do administrado<sup>95</sup>.

No âmbito do direito sancionatório não existe alteridade quando a sanção é aplicada pela justiça criminal ou pela Administração Pública. Desta feita, a aplicação do Direito Administrativo Sancionador deve levar em consideração os princípios constitucionais, haja vista que, não existe diferença entre a punição administrativa e a penal, sendo primordial assegurar a observância das garantias fundamentais expressas na Carta Maior<sup>96</sup>.

As garantias de natureza constitucional são imutáveis e não devem ser perdidas de vista nos regimes democráticos de direito. As sanções não penais devem passar pelo crivo dos princípios constitucionais basilares, e respeitar os direitos fundamentais em qualquer que seja a sanção imposta<sup>97</sup>.

Vislumbra-se, portanto, que no surgimento do Direito Administrativo Sancionatório, à época denominado Direito Penal Administrativo, houve forte influência do Direito Penal, sendo o DAS considerado, em seu nascimento, um sub ramo do Direito Penal, pelo fato dos dois desaguarem do poder estatal exclusivo de exercer o *ius puniendi*<sup>98</sup>.

### 4.3 Identidade de Bens Jurídicos no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador

Miguel Reale<sup>99</sup> ensina que o Direito se origina de um acontecimento, de um fato, que pode ser humano ou natural, e não se confunde com o fato jurídico. Este é um evento, juridicamente qualificado, no qual a norma jurídica já atribuiu uma consequência, sendo assim tipificado objetivamente.

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador: o pensamento de Hassemer e o Direito Penal Brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo (USP), em 2012, p. 47. Disponível em: < [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana\\_Carolina\\_Carlos\\_de\\_Oliveira\\_Integral.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf) >, Acesso em: 24 nov. de 2022 p. 41.

<sup>95</sup> GONÇALVES, Ministro Benedito. GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 467.

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*. p. 468.

<sup>98</sup> NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2008, p. 172.

<sup>99</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. edição. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 199-203.

À vista do exposto, é possível conceituar fato jurídico como todo e qualquer acontecimento (fato), de ordem social ou física, adentrado em uma estrutura normativa, anteriormente determinada, e com efeito juridicamente qualificado<sup>100</sup>. São fatos da vida social moldados pelo comportamento humano, presentes em um modelo normativo anterior, tido então, como fato jurídico<sup>101</sup>.

Com efeito, a concepção de fato, no regime jurídico de direito sancionador, traz a tripartida identidade dos elementos fundamentais: a identidade subjetiva, a identidade objetiva (identidade de objeto) e a identidade de fundamento (identidade causal). Nesta máxima, é possível inferir que seja o conceito de fatos penais, ou fatos disciplinares, é o acontecimento, de relevância jurídica – o fato jurídico – o que faz subsunção do acontecido à norma proibitiva<sup>102</sup>.

Tendo em voga a subsunção normativa, para ilícitos penais ou administrativos, a lei que obriga o cidadão a ação ou a omissão, traz como centro os elementos subjetivo, objetivo e normativo para definir qual seria o ilícito praticado. Então, notadamente, encontrando identidade os sujeitos (subjetivo e objetivo) e o fundamento, se está diante de um mesmo fato jurídico<sup>103</sup>.

Deste modo, o conceito de fato idêntico deve trazer a identidade do sujeito, do fato em sentido estrito (objeto) e do fundamento<sup>104</sup>. A demarcação de fato deve ser feita para não se possibilitar mais de uma persecução penal ou mais de aplicação sancionatória<sup>105, 106</sup>.

Como assinalado, para demonstrar a identidade subjetiva, o sujeito da das múltiplas sanções deve ser a mesma pessoa, seja ela pessoa física ou pessoa jurídica, que são personalidades jurídicas distintas. Já a luz do elemento objetivo, o que deve ser avaliado é se a conduta praticada pelo mesmo agente (elemento do tipo) também foi idêntica, tendo então uma identidade fática. Somado a isso, a identidade causal, também denominada identidade do

<sup>100</sup> REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. edição. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 201-202.

<sup>101</sup> *Ibidem*. p.203.

<sup>102</sup> DEZAN, Sandro. **Sanção administrativa e ne bis in idem**: volume II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 149-192.

<sup>103</sup> *Ibidem*. p. 150-153.

<sup>104</sup> NIETO, Alejandro, op. Cit; LLOBREGAT, José Garberí. **Derecho administrativo sancionador práctico**. Comentarios, jurisprudencia y normativa reguladora. Volume I. Los derechos fundamentales del inculcado em el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editora Bosch, 2012; e -----, **Derecho administrativo sancionador práctico**. Comentarios, jurisprudencia y normativa reguladora. Volume II. Los derechos fundamentales del inculcado em el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editora Bosch, 2012.

<sup>105</sup> DEZAN, Sandro. **Sanção administrativa e ne bis in idem**: volume II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.170.

<sup>106</sup> Cf. KELSEN, Hans, *op.cit.*; BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. Tradução Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro,2014; VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1977; e -----, Causalidade e relação no direito. 4 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2000.

fundamento, diz respeito ao bem jurídico tutelado, que, para o direito penal e para o direito administrativo sancionador, deve apresentar igualdade de bem protegido, ou seja, o dever de ação ou de omissão<sup>107</sup>.

#### **4.4 Sanções Aplicáveis sobre o Mesmo Fato no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador**

O direito de punir nasce no coração humano pela busca de sufocar qualquer espírito despótico que pretenda levar a sociedade ao caos generalizado, sendo a pena, o modo para sufocar a transgressão. Disto, há de se afirmar que sanção é uma repressão aplicada ao sujeito transgressor da norma, de forma a reprimir comportamento semelhante que possa causar desordem social<sup>108</sup>. Desse modo, a sanção é o ônus estatal imposto em forma de castigo para trazer a idealização de que cada pessoa é responsável pelos seus próprios atos<sup>109</sup>.

Os limites entre as condutas infracionais versadas no Direito Penal, e aquelas tidas como do Direito Administrativo não são límpidas. Contudo, é prudente entender que, pelo fato do Direito Penal dever ser usado como subsidiário, este deverá estar presente apenas em situações que o Direito Administrativo Sancionador não foi capaz de conter uma conduta antijurídica<sup>110</sup>.

Neste caminho, a sanção, tanto para o Direito Penal, quanto para o Direito Administrativo Sancionador é forma coercitiva, de ação ou omissão, de imposição estatal, sendo diferenciadas a monta de que no primeiro a conduta ilícita é tipificada como crime. Assim, em ambos os vértices do direito punitivo, a sanção é a consequência a transgressão normativa ou é a prática inibitória para condutas indesejadas. O cidadão deve, de antemão, saber quais condutas lhe são proibidas e quais são as consequências da inobservância dos ditames normativos. A conduta proibida e a respectiva sanção devem estar normatizadas<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> DEZAN, Sandro. **Sanção administrativa e ne bis in idem**: volume II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 171-192.

<sup>108</sup> BECCARIA, Cesare Bonesana, Marches di, 1738-1794. **Dos delitos e das penas**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2014. p. 16-18.

<sup>109</sup> MONSERRAT, Carlos Castellvi. Desomisar sin castigar. Utilidad y legitimidad del decomiso de ganancias. **Revista para el Análisis Del Derecho** – InDret. Barcelona, jan/2019. p. 4-5. Disponível em: <www.indret.com>. Acesso em: 4. mar. 2023.

<sup>110</sup> RUIZ, Josefa Muñoz. Princípio *Ne bis in idem* no caso de concorrência de ilícito penal e Administrativo: Notas sobre a doutrina do Tribunal Constitucional e outras instancias supranacionais. **Argumenta Journal Law**, n. 24, 2016, p. 18-19.

<sup>111</sup> SÁNCHEZ, Jesus-Maria Silva. **Malum passionis. Mitigar el dolor del Derecho penal**. Barcelona: Atelier, 2018, p. 113.

Seja como for, a conduta delitiva tem o condão de atrair a sanção, pela não observância do dever ser. A violação do Direito traz, como consequência, a repressão da ação ou omissão praticada pela pessoa.<sup>112</sup>

Diante do exposto, é relevante identificar as sanções previstas no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador, de forma a apontar quais são as punições comuns, aos dois subsistemas, utilizadas para a concretização do dever/poder de punir estatal. Nesta linha de distinção, o Direito Penal Brasileiro normatiza três espécies de pena: privativa de liberdade (reclusão e detenção), restritiva de direitos. Estas são: prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana, e pena de multa<sup>113</sup>.

Já sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador, as sanções aplicáveis, estão costuradas em diversos normativos, as mais relevantes: advertência, multa, interdição de local ou estabelecimento, inabilitação temporária para alguma atividade, término de relação jurídica havida com a administração pública, apreensão de bens<sup>114</sup>, perda dos bens ou valores, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios<sup>115</sup>.

O que se demonstra é que, normas sancionadoras estatais distintas, tem-se repetição da mesma sanção<sup>116</sup>, como a perda de bens ou valores, interdição temporária dos direitos e multa. Desagua-se então, que penas restritivas de direito e de multa, podem ser impostas, ao mesmo fato, tanto no âmbito penal, quanto no âmbito administrativo.

---

<sup>112</sup> Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 83 – 84.

<sup>113</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 20 de jan. 2023.

<sup>114</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 872.

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 3 de jan. 2023.

<sup>116</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo** – vol. I. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, p. 106.

#### 4.4.1 Perda de bens ou valores

Como definição, a perda ou confisco clássico é a sanção patrimonial da privação definitiva de bens ou valores, oriunda de decisão judicial ou administrativa<sup>117</sup>, <sup>118</sup> a favor do Estado. Já a perda alargada é o arrobustamento do instituto anterior, se permitindo que o confisco de bens e valores oriundos não só atividade delituosa, mas também, do patrimônio incompatível com o de rendimentos lícitos<sup>119</sup>.

Em linhas gerais, a perda alargada permite aumentar as formas tradicionais de concretização do *ius puniendi*, de maneira a coibir, ainda mais, a prática delituosa<sup>120</sup>.

#### 4.4.2 Interdição temporária dos direitos

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 45/110, em seu anexo intitulado Regras de Tóquio<sup>121</sup>, definiu regras mínimas para elaboração de medidas não privativas de liberdade. As seguintes medidas podem ser adotadas: sanções verbais, como a censura, a repreensão e a advertência, penas privativas de direitos, sanções econômicas e pecuniárias, como multas e multas diárias, ordem de confisco ou apreensão, ou a cumulação delas<sup>122</sup>.

Disso denota que, no Direito Penal Brasileiro, a pena de interdição temporária dos direitos, tem caráter preventivo, sendo gênero que abarca as seguintes espécies: proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo, proibição do exercício de profissão, atividade ou ofício que dependam de habilitação especial, de licença ou autorização do poder público, suspensão de autorização ou de habilitação para dirigir veículo, proibição de frequentar determinados lugares, além da proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos<sup>123</sup>.

<sup>117</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 05 de mar. 2023.

<sup>118</sup> \_\_\_\_\_ . **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 05 5.015de mar. 2023.

<sup>119</sup> CARDOSO, Luiz Eduardo Dias; BARBOSA, Reinaldo Denis. Análise econômica da perda alargada. *Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição*, v. 5, n. 1, 2019. p. 102-106.

<sup>120</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo** – vol. I. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955, p. 107.

<sup>121</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Regras de Tóquio**: regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi - Brasília: CNJ, 2016. p.12-22.

<sup>122</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>123</sup> \_\_\_\_\_ . **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 25 de jan. 2023.



#### 4.4.3 Multa

A pena de multa é o *ius puniendi* estatal com caráter patrimonial, a qual impõe a diminuição de riqueza frente a um comportamento delituoso, cabendo ao legislador a fixação legal do mínimo e do máximo do *quantum* pecuniário. Nesse diapasão, no que tanto o Direito Administrativo Sancionador, a multa pode, e é aplicada sem prévia decisão judicial, confirmando assim, a tutela do bem público de maneira auto executória, imperativa e coercitiva. É a conhecida autoexecutoriedade, ou seja, a capacidade de praticar atos de execução imediata sem a necessidade de aguardar uma decisão judicial<sup>124</sup>.

Vale destacar ainda que a sanção de multa, que leva em consideração para o seu estabelecimento o porte do infrator, a gravidade da infração, o nicho populacional atingido, dentre outros elementos, não se confunde com a obrigação de fazer, que é a necessidade de investimentos e melhorias na prestação dos serviços públicos<sup>125</sup>.

Desta sorte, a multa e a obrigação de fazer se distinguem no tocante ao impacto que refletem sobre a sociedade, além de que, àquela tem aplicação histórica no direito sancionador e esta está em evolução<sup>126</sup>, cabendo ao legislador avaliar o risco, as perdas e a involução do serviço público. A primeira tem o processo de apuração e aplicação evoluído, validado e aceito pelos órgãos de controle e os administrados, tornando-se assim, a preferência para o sancionamento patrimonial<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 89.

<sup>125</sup> CHARLITA DE FREITAS, Luciano. DE MOURA FILHO, Ronaldo Neves. STANZANI, Juliano. MACHADO MOREIRA, Renata. EULER DE MORAIS, Leonardo. Obrigação De Fazer Em Sanções Regulatórias No Brasil: Aplicação Ao Setor De Telecomunicações. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**. v. 11, Nº2, 2019, p. 75-76.

<sup>126</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1970/2017 – Plenário. Processo nº 029.688/2016-7**. Relator Aroldo Cedraz. TCU: Brasília.

<sup>127</sup> CHARLITA DE FREITAS, Luciano. DE MOURA FILHO, Ronaldo Neves. STANZANI, Juliano. MACHADO MOREIRA, Renata. EULER DE MORAIS, Leonardo. *op. cit.* p. 75-76.

## 5 DIREITO BRASILEIRO: UM FATO, MAIS DE UMA SANÇÃO

No Direito Brasileiro, a pregação “independência entre as instâncias” é aplicada, de forma não pensante, para escusar os operadores do direito de discutirem a respeito da multiplicidade de sanções aplicadas para um mesmo fato gerador.

O enfrentamento analítico quando da punição de uma pessoa em razão de um mesmo fato gerador, por instâncias distintas, não tem espaço substancial nas pesquisas jurídicas, apesar da crescente imposição legislatória, ao longo dos anos<sup>128</sup>. O Direito Sancionador estatal avançou e permanece avançado, positivando fatos idênticos com punições duplicadas, triplicadas, e quiçá quadruplicadas, sem a análise quanto a natureza da sanção<sup>129</sup>.

Desse modo, para o mesmo fato gerador poderá haver cumulação de sanções, apenas, com a justificativa de que a mudança de instância (penal, administrativa, civil, ambiental, tributária etc.) de aplicabilidade da sanção não configuraria a duplicidade de punição sobre o mesmo fato gerador.

### 5.1 Dirigir Embriagado

Para clarificar, as linhas escritas, toma-se como base o delito dirigir embriagado. A conduta, tipificada no artigo 165, do Código de Trânsito Brasileiro (CBT)<sup>130</sup>, é sancionada com multa e suspensão do direito de dirigir, sendo considerada uma infração.

Já no artigo 306<sup>131</sup>, do mesmo normativo, o mesmo fato, dirigir embriagado, é amoldado como crime sancionado com detenção, multa e suspensão do direito de dirigir.

Assim, fica evidente a aplicação de multa e suspensão do direito de dirigir duas vezes pelo mesmo fato gerador.

<sup>128</sup> RUIZ, Josefa Muñoz. Princípio *Ne bis in idem* no caso de concorrência de ilícito penal e Administrativo: Notas sobre a doutrina do Tribunal Constitucional e outras instancias supranacionais. **Argumenta Journal Law**, n. 24, p. 15-50, 2016.

<sup>129</sup> BRITO, Beatriz Duarte Correa de; NETO, Josué Mastrodi. As esferas de responsabilidade pelo dano ambiental: aplicação ao caso Samarco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 2016.p. 49.

<sup>130</sup> BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm)> Acesso em: 18 de set. 2022. “Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência. Penalidade - multa (dez vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses. Medida administrativa - recolhimento do documento de habilitação e retenção do veículo, observado o disposto no § 4º do art. 270 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - do Código de Trânsito Brasileiro. Parágrafo único. Aplica-se em dobro a multa prevista no caput em caso de reincidência no período de até 12 (doze) meses.”

<sup>131</sup> *Ibidem*. “Art. 306. Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência. Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.”

## 5.2 Sonegação Tributária

A sonegação tributária é crime que se amoldada no artigo 1º, da Lei 4.729/65<sup>132</sup>, lei especial que define os crimes da sonegação fiscal, tendo como pena a detenção, e a multa.

Mais uma vez, a conduta delituosa, sonegação fiscal, está positivada em outra lei especial, a Lei 8.137/90, que trata dos crimes contra a ordem tributária e econômica, nos artigos 1º<sup>133</sup> e 2º<sup>134</sup>, descreve as condutas típicas do crime de sonegação fiscal.

A conduta idêntica está tipificada em duas legislações distintas com penas de reclusão e multa aplicadas duas vezes sobre o mesmo fato gerador, e, nesta temática, a mesma instância legisla sobre o mesmo fato e cumula as penalidades.

## 5.3 Recebimento de Vantagem Indevida por Servidor Público

Quando o servidor público recebe vantagem indevida ou aceita promessa de vantagem, a pena de reclusão e multa está disposta, no artigo 317, do Código Penal<sup>135</sup>(CP), classificado como legislação geral.

---

<sup>132</sup> BRASIL. **Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965**. Define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências. Brasileiro. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14729.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14729.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art 1º Constitui crime de sonegação fiscal: I - prestar declaração falsa ou omitir, total ou parcialmente, informação que deva ser produzida a agentes das pessoas jurídicas de direito público interno, com a intenção de eximir-se, total ou parcialmente, do pagamento de tributos, taxas e quaisquer adicionais devidos por lei; Pena: Detenção, de seis meses a dois anos, e multa de duas a cinco vezes o valor do tributo.”

<sup>133</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; III - falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.”

<sup>134</sup> *Ibidem*. “Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo; II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos; III - exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal. Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.”

<sup>135</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Corrupção passiva Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.”

Já na Lei 8.112/90, legislação especial, no artigo 117, inciso XII<sup>136</sup>, proíbe o servidor de receber propina ou vantagem, com sanção descrita, no artigo 132<sup>137</sup>, a demissão.

Na Lei 14.230/21, artigo 9º, caput e inciso VI<sup>138</sup>, receber vantagem indevida está amoldado como improbidade administrativa, que importa em enriquecimento ilícito, e tem como sanção perda dos bens, perda da função, suspensão dos direitos políticos, multa e proibição de contratar com o Poder Público, conforme o artigo 12º<sup>139</sup> deste normativo.

Para o mesmo fato gerador, receber vantagem indevida, em instâncias distintas, na lei geral e em instâncias idênticas, nas leis especiais, ocorre a sanção de perda da função.

#### 5.4 Formação de Cartel

No Direito Penal, a Lei 8.137/90, que define os crimes contra a ordem tributária, no artigo 4º, inciso I<sup>140</sup>, conceitua a formação de cartel, tendo como pena reclusão e multa.

Prontamente, ao se considerar a Lei 12.529/11, referente a estruturação do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica (SBDE), órgão composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério

<sup>136</sup> BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 117. Ao servidor é proibido: [...] XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;”

<sup>137</sup> *Ibidem*. “Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] XI - corrupção;”

<sup>138</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;”

<sup>139</sup> *Ibidem*. “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;”

<sup>140</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 4º Constitui crime contra a ordem econômica: I - abusar do poder econômico, dominando o mercado ou eliminando, total ou parcialmente, a concorrência mediante qualquer forma de ajuste ou acordo de empresas; [...] Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa.”

da Fazenda, as condutas para formação de cartel estão descritas nos artigos 36<sup>141</sup> e 37<sup>142</sup>, tendo como sanção multa, publicação de decisão condenatória, proibição de contratar com instituições financeiras e inscrição no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor, sendo a sanção pecuniária de aplicação pelo CADE.

Ocorre que, quando o cartel for na modalidade *big-rigging*<sup>143</sup>, a Controladoria Geral da União (CGU) também tem legitimidade para aplicação de multa, havendo então duplicidade quanto a sanção pecuniária originária do mesmo fato gerador (identidade de fato, conduta e fundamento punitivo).

### 5.5 Fraude em Licitações

No âmbito do processo licitatório, a fraude em licitações, está assinalada no artigo 335<sup>144</sup>, do Código Penal, com pena de detenção ou multa.

A Lei 12.846/13, artigo 5<sup>o</sup><sup>145</sup>, inciso IV, alínea d, que positiva a fraude em licitações tendo como sanção multa, e publicação extraordinária da decisão condenatória. Nesta modalidade, a CGU também tem legitimidade para atuar quando se tratar de formação de cartel para fraudar licitações. Destaca-se que se a fraude for originária de cartel, na modalidade *big-rigging*, o CADE também tem legitimidade sancionatória.

<sup>141</sup> BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm)>. Acesso em: 22 de set. 2022. “Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; III - aumentar arbitrariamente os lucros; e IV - exercer de forma abusiva posição dominante. [...] § 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente;”

<sup>142</sup> *Ibidem*. “Art. 37. A prática de infração da ordem econômica sujeita os responsáveis às seguintes penas.”

<sup>143</sup> Cartel na modalidade *big-rigging*: colúvio entre competidores que determina o vencedor de uma licitação pública e rateio dos lucros entre os demais participantes de fraude licitatória.

<sup>144</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Impedimento, perturbação ou fraude de concorrência Art. 335 - Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, além da pena correspondente à violência.”

<sup>145</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)>. Acesso em: 01 de out. 2022. “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...] IV - no tocante a licitações e contratos: [...] e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;”

Na Lei 14.133/21, lei de licitações, no artigo 155<sup>146</sup>, inciso XI, que descreve a fraude em licitações, as sanções aplicáveis são multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

### 5.6 Ofensa à Igualdade de Competição no Pleito Eleitoral

Na Lei 9.504/97, a Lei das Eleições, em seu artigo 73<sup>147</sup>, estão descritas as condutas proibidas por tenderem a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos nos pleitos eleitorais. São os denominados ilícitos eleitorais que tem como sanção, multa e cassação do registro de candidatura ou do diploma eleitoral, quando o candidato já tiver sido empossado.

Por outro turno, a Lei 9096/95, Lei dos Partidos Políticos, nos artigos 36<sup>148</sup> e 37<sup>149</sup>, traz as sanções para a violação de mandamentos normativos, de forma a aplicar multa nas condutas contrárias ao preconizado.

### 5.7 Infrações Administrativas Puníveis pelo Tribunal de Contas (TCU)

Mais uma mostra da aplicação, permitida por lei, da dupla sanção, está na Lei 10.028/00 e na 14.133/21, as quais versam sobre delitos administrativos de responsabilidade, apurados pelo TCU. O artigo 5<sup>o</sup><sup>150</sup>, do primeiro normativo estabelece quais são as infrações

<sup>146</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 01 de out. 2022. “Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: [...] XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

<sup>147</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Lei das Eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 10 de out. 2022. “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; [...] § 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

<sup>148</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Lei dos Partidos Políticos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm)>. Acesso em: 10 de out. 2022. “Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: [...] III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.”

<sup>149</sup> *Ibidem*. “Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).”

<sup>150</sup> \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10028.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm)>. Acesso em: 02 de out. 2022. “Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. § 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. § 2º A infração a que se refere este artigo será

administrativas contra a lei de finanças públicas. Do mesmo modo, o artigo 155<sup>151</sup>, do segundo normativo, amolda igual fato.

Igualmente, no Código Penal, entre os artigos 359-A<sup>152</sup> e 359-H<sup>153</sup>, se abarca as condutas tipificadas como crime contra as finanças públicas, sancionados com detenção ou reclusão.

## 5.8 Crimes Ambientais

Neste instante, é necessário avaliar os delitos praticados contra o meio ambiente. Os delitos contra a fauna estão tipificados na Lei 9.605/98. As mesmas condutas também estão igualmente positivadas no Decreto 6.514/08, estando estas declaradas como infrações administrativas.

De forma repetida, os crimes constantes nos artigos 29, caput, §1º, I, II, III; 30; 31; 32; 33, caput, e parágrafo único, I, II e III; 34, caput e parágrafo único, I, II e III; 35, I e II, da Lei 9.605/98<sup>154</sup>, correspondem, respectivamente, às infrações previstas nos artigos 24, caput, § 3º,

---

processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.”

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 01 de out. 2022. “Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações: [...] XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

<sup>152</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Contratação de operação de crédito Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa. Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.”

<sup>153</sup> *Ibidem*. “Oferta pública ou colocação de títulos no mercado Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia. Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

<sup>154</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispões sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa. § 1º Incorre nas mesmas penas: I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida; II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. Art. 30. Exportar para o exterior peles e couros de anfíbios e répteis em bruto, sem a autorização da autoridade ambiental competente: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa. Art. 31. Introduzir espécime animal no País, sem parecer técnico oficial favorável e licença expedida por autoridade competente: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. Art. 33. Provocar, pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais, o perecimento de espécimes da fauna aquática existentes em rios, lagos, açudes, lagoas, baías ou águas jurisdicionais brasileiras: Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas cumulativamente. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas: I - quem causa degradação em viveiros, açudes ou estações de aquicultura de domínio público; II - quem explora campos naturais de invertebrados aquáticos e algas, sem licença, permissão ou autorização da autoridade competente; III

I, II e III; 26; 25; 29; 62, VIII, 34, caput, e 39, caput, e parágrafo único, II; e 36, do Decreto 6.514/08<sup>155</sup>.

### 5.9 Mercado de Valores Mobiliários - CVM

No âmbito do mercado de capitais, a situação também é problemática, uma vez que a própria Lei nº 6.385/76, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dispõe, no seu artigo 9º, inciso VI, que a aplicação das sanções administrativas se dá sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal.

Neste ponto o normativo é preciso reforçar à luz do princípio *ne bis in idem*, o artigo 9º, inciso VI, do citado mandamento legal. Este deve ser suprimido, devido a incompatibilidade com o imposto no artigo 14, do Pacto dos Direitos Civis e Políticos, além da também divergência com o artigo 8, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), haja

---

- quem fundeia embarcações ou lança detritos de qualquer natureza sobre bancos de moluscos ou corais, devidamente demarcados em carta náutica. Art. 34. Pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente: Pena - detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem: I - pesca espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos inferiores aos permitidos; II - pesca quantidades superiores às permitidas, ou mediante a utilização de aparelhos, petrechos, técnicas e métodos não permitidos; Art. 35. Pescar mediante a utilização de: I - explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante; II - substâncias tóxicas, ou outro meio proibido pela autoridade competente: Pena - reclusão de um ano a cinco anos.”

<sup>155</sup> BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2008/decreto/d6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/decreto/d6514.htm)>. Acesso em: 20 de set. 2022. “Art. 24. Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: [...] § 3º Incorre nas mesmas multas: I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida; II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural; ou III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida. Art. 26. Exportar peles e couros de anfíbios e répteis em bruto, sem autorização da autoridade competente: Art. 25. Introduzir espécime animal silvestre, nativo ou exótico, no País ou fora de sua área de distribuição natural, sem parecer técnico oficial favorável e licença expedida pela autoridade ambiental competente, quando exigível: [...] Art. 29. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais) por indivíduo. [...] Art. 61. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da biodiversidade: Art. 62. Incorre nas mesmas multas do art. 61 quem: VIII - provocar pela emissão de efluentes ou carreamento de materiais o perecimento de espécimes da biodiversidade. [...] Art. 34. Causar degradação em viveiros, açudes ou estação de aquicultura de domínio público: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). [...] Art. 39. Explorar campos naturais de invertebrados aquáticos e algas, bem como recifes de coral sem autorização do órgão ambiental competente ou em desacordo com a obtida: Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com acréscimo de R\$ 20,00 (vinte reais) por quilo ou espécime do produto. Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem: [...] II - fundeia embarcações ou lança detritos de qualquer natureza sobre bancos de moluscos ou corais, devidamente demarcados em carta náutica. [...] Art. 36. Pescar mediante a utilização de explosivos ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeitos semelhantes, ou substâncias tóxicas, ou ainda, por outro meio proibido pela autoridade competente: Multa de R\$ 700,00 (setecentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com acréscimo de R\$ 20,00 (vinte reais), por quilo ou fração do produto da pescaria.”



vista que ambos normativos internacionais elevam o princípio *ne bis in idem* como uma garantia judicial.

Seja como for, quando o STF refuta a prisão civil do depositário infiel sob alegação de observância da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, o mesmo raciocínio deveria ser aplicado ao princípio *ne bis in idem*, haja vista que o uso de mais de um diploma legal para sancionar o mesmo fato é a materialização da multiplicidade sancionatória estatal<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> CARVALHO, Érika Mendes de; MÉLLO CARDOSO, Sônia Letícia de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Duplicidade de sanções ambientais e o princípio *non bis in idem*. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 18, n. 2, 2013, p. 453-457.

## 6 O PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM*

No estudo das ciências jurídicas é tradicional se iniciar pelo histórico e conceito dos institutos e no tocante ao *ne bis in idem* não deveria ser diferente. Ventila-se que o termo tem origem derivada do aperfeiçoamento de expressões como *bis de eadem re ne sit actio* (não haja dupla ação sobre a mesma coisa), *bis de eadem re agere ne liceat* (não é permitido agir duas vezes sobre o mesmo assunto), *nemo debet bis vexari pro una et eadam causas* (ninguém deve ser incomodado duas vezes por uma e as mesmas razões) e *nemo debet bis puniri pro uno delicto* (ninguém deve ser punido duas vezes por um crime)<sup>157</sup>.

Entre os estudiosos do tema tem-se que o princípio tem seu nascedouro no Direito Romano como *bis de eadem re agere ne liceat*, lembrada pela Lei das Doze Tábuas, por volta do século IV, a.C.<sup>158</sup>. Também se rememora da *Lex Repetundarum*, por volta de 122 a.C., como a sentença findando o processo, não se admitindo nova ação pelos mesmos fatos<sup>159</sup>. Igualmente é suscitado o registro no Digesto de Justiniano – *bona fides non partitura, ut bis idem exigatur*<sup>160</sup>. Ademais, os teóricos mais tradicionais sustentam que a origem do termo tem o primeiro aparecimento na consunção: tão logo que o direito era exercido, este se exauria não podendo novamente ser invocado<sup>161</sup>.

No direito internacional *bis in idem* é rechaçado em tratados e convenções internacionais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU e na Convenção Americana de Direitos Humanos. No vértice brasileiro, o princípio *ne bis in idem* está expresso em três normativos infraconstitucionais: a Lei da Migração, o Código Penal e o Código de Processo Penal. De forma implícita ele está distribuído entre os direitos fundamentais petrificados na Carta Magna<sup>162</sup>.

### 6.1 Conceito de *ne bis in idem*

O princípio *ne bis in idem*, base a todos os direitos sancionatórios, veda que o mesmo cidadão seja processado e conseqüentemente condenado múltiplas vezes pelo mesmo fato. Isso

<sup>157</sup> SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; apresentada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, p. 17-18. Disponível em: <http://www.btd.uerj.br/handle/1/9274>, Acesso em: 22 set.de 2022.

<sup>158</sup> ROCCO, Arturo. **Opere giuridiche. Trattato della cosa giudicata come causa di estinzione dell'azione penale**. Roma: Società Editrice del Foro Italiano, 1932. v. 2. p. 44-45.

<sup>159</sup> BARJA DE QUIROGA, Jacobo López. El principio *non bis in idem*. **Cuardenos Luis Jiménez de Asúa**, n.19. Madrid: Dykinson, 2004. p. 15.

<sup>160</sup> *Idem*.

<sup>161</sup> RAMOS, Vânia Costa. ***Ne bis in idem* e União Europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 56.

<sup>162</sup> MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 16, p. 11-75, 2005.

ocorre em observância a outro princípio, o norteador do Direito Penal e Processual Penal: o devido processo legal. Somado a este, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não devem ser perdidos de vista pelo sancionador estatal. Não incorrer em diversas penas oriundas de um mesmo fato (subsunção da norma jurídica a um fato jurídico com mesmo sujeito e bem tutelado)<sup>163</sup> é uma garantia constitucional implícita que visa proteger o destinatário da norma, dos abusos punitivos estatais<sup>164</sup>.

Nesses moldes, para conceituar o princípio discutido, é preciso alinhar dois vértices do instituto: o material, *ne bis in idem puniri* (não ser punido duas vezes pela mesma coisa) e o processual, *ne bis in idem vexari* (não se incomodar duas vezes na mesma coisa)<sup>165</sup>.

Na ótica material, o princípio é utilizado nos casos de conflitos aparentes de norma, para escolher qual dispositivo faz subsunção ao acontecido, no mundo dos fatos<sup>166</sup>. Esta face tem olhar no princípio da proporcionalidade, o qual orienta que a aplicação de sanção em uma transgressão normativa estagna a possibilidade estatal de exercer o *ius puniendi*, desaguando em que ninguém pode ser sancionado mais de uma vez pela mesma conduta delitiva, e, caso ocorra, a reação punitiva estatal é exagerada e desproporcional<sup>167</sup>. No caminho processual, a vedação é para que ninguém seja submetido a mais de um processo criminal por condutas idênticas, preceito expresso na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)<sup>168</sup>.

Com base no exposto, para conceituar o princípio *ne bis in idem*, deve ser levado em consideração o caminho material (sancionatório) e o caminho formal (procedimental) concluindo-se que, conceitualmente, pode se afirmar que os mesmos fatos não devem ser alvo de dois ou mais processos, mesmo que um na esfera penal e o outro na esfera cível. O princípio é a vedação a multiplicidade de persecução penal de maneira simultânea ou continuada, pelos mesmos fatos<sup>169</sup>. A reiteração do *ius puniendi* estatal advinda de situação que envolva a igualdade de sujeito, de fato e de fundamento é vedada.

<sup>163</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 112.

<sup>164</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre Direito Penal e Administrativo Sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 76.

<sup>165</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018. p. 207-208.

<sup>166</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *op. cit.* p. 209.

<sup>167</sup> CARVALHO, Érika Mendes de; MÉLLO CARDOSO, Sônia Letícia de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Duplicidade de sanções ambientais e o princípio *non bis in idem*. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 18, n. 2, 2013. p.432.

<sup>168</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; COSTA DE-LORENZI, Felipe da. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 209.

<sup>169</sup> HENRIQUES, Diana Carolina Biseo. **Autonomia e vinculação dos órgãos e entidades da Administração Pública no exercício de atividade sancionatória e a aplicabilidade do princípio do *non bis in idem***. Dissertação

## 6.2 Finalidade do *ne bis in idem*

Por uma visão semântica do verbete *ne bis in idem* tem-se o que (*idem*) não vai ser repetido (*ne bis*), logo, no Direito Sancionador, a expressão é tida como a proibição para o Estado de repetir a persecução penal com múltiplos processos (*ne bis*) por um único delito (*idem*). Desse modo, é, no mínimo, inarmônico, haver mais de uma sanção pela mesma conduta típica<sup>170</sup>, até porque o Estado protege as garantias fundamentais constitucionais para impedir que este atue de maneira abstrata no exercício do *ius puniendi*. A maneira como o princípio é manuseado no Brasil vai de encontro a finalidade da base processual do devido processo legal. Não há o que se falar em devido processo quando o mesmo fato gera multiplicidade de sanções<sup>171</sup>.

O poder estatal deve agir a favor da sociedade de modo a atingir as finalidades legais que se propõe para a satisfação do interesse público e proteção dos bens tutelados. Ao fazer jus de seu poder de punir privativo não é possível permitir a extrapolação da punição<sup>172</sup>.

A finalidade de controle estatal tem intenção de impor sanções de forma a responsabilizar quem transgrede o direito material positivado<sup>173</sup>. Assim, de forma interpretativa, o objetivo da base principiológica, *ne bis in idem*, é que ninguém deve ser sancionado ou processado mais de uma vez pelo mesmo fato, honrando o mandamento constitucional do devido processo legal<sup>174</sup>, <sup>175</sup>.

Ao permitir a multiplicação desordenada de sanções sobre o mesmo fato, com consequente sobrecarga inquisitiva acusatória<sup>176</sup>, fica claro que, no Brasil, ocorre desvio de finalidade no poder de punir quando o assunto é o princípio *ne bis in idem*<sup>177</sup>.

---

(Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019, p.98.

<sup>170</sup> MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, 2005. P. 27.

<sup>171</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2005. p. 379.

<sup>172</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 72.

<sup>173</sup> MEDAUR, Odete. Controle da Administração Pública. 3.ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2014, p.32-33.

<sup>174</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018. p. 205.

<sup>175</sup> SABOYA, Keity. *Ne bis in idem*. **História, Teoria e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.p. 153-155.

<sup>176</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 5.ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2015. p. 104-106.

<sup>177</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público, Belo Horizonte**, ano, v. 22, 2020.p. 90-92.

### 6.3 Alcance do Princípio no Ilícito Penal e Administrativo

A repartição de poderes e a repartição de instâncias são feitas para deixar o estudo do direito didático, estas são ficções jurídicas que trazem lógica as pesquisas, o que não quer dizer que, no caso concreto, a tal segregação permita que haja multiplicidade de sanções sobre o mesmo fato, com conseqüente onerosidade ao cidadão que está sendo punido<sup>178</sup>.

Para o ordenamento jurídico brasileiro é relevante e primordial aprofundar no tema independência das instâncias penal, civil e administrativa e seu desague na inobservância da vedação do *ne bis in idem*<sup>179</sup>, haja vista que, a omissão nas discursões acerca tema, e a máxima irracional da independência das instâncias que reflete, de forma negativa, nas ações judiciais, que trazem algum tipo de sanção. A separação de poderes e instâncias não deveria legitimar o excesso estatal na punição de uma mesma conduta ilegal<sup>180</sup>, <sup>181</sup>.

### 6.4 A Vedação a Aplicabilidade do Princípio *ne bis in idem*

Utilizando a teoria das relações internacionais, o conceito jurídico de soberania nacional está ligado ao interesse interno e exclusivo de um determinado país. Assim, quando um Estado Soberano vislumbra algum incremento de poder, este se mobiliza para ingressar em normas internacionais, os denominados tratados internacionais. Do mesmo modo, com luz no poder, quando é conveniente para a Nação, os preceitos internacionais são descumpridos<sup>182</sup>.

Por seu turno, quando o Povo adere aos instrumentos de política internacional nasce o compromisso estatal de observância a normas protetivas de direitos humanos<sup>183</sup>. Tal ato traz, como consequência, a possibilidade de que, aquele cidadão que teve seus direitos fundamentais violados dentro de seu País, recorra ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) para obter a efetiva proteção do Ente Soberano<sup>184</sup>.

Nesses moldes, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), de forma vanguardista, indagou a respeito de punições ocorridas na seara administrativa e conseguinte

<sup>178</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2005. p. 379.

<sup>179</sup> ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018. p. 207.

<sup>180</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *op.cit.* p. 104-106.

<sup>181</sup> MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre Direito Penal e Administrativo Sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 192, 2022, p. 13.

<sup>182</sup> BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, 2011, p. 137-139.

<sup>183</sup> *Ibidem.* p. 137.

<sup>184</sup> *Idem.*

na seara penal, trazendo à baila, tanto a inobservância do princípio *ne bis in idem*, quanto ao descumprimento do devido processo legal. À época, o Tribunal se manifestou pela necessidade de conexão, sem sobreposição, das sanções administrativa e penal quando o fato, o sujeito e a norma posta eram idênticos<sup>185</sup>.

À vista do explanado, em março de 2014, o TEDH<sup>186</sup> julgou o Recurso nº 18640/2010, referente ao caso paradigma “Grande Stevens x Itália”<sup>187</sup>, e firmou entendimento de que é vedado o *bis in idem* na relação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal<sup>188</sup>. Para firmar a tese o Tribunal justificou que o direito penal é a *ultima ratio* do controle social sendo justificável se fazer valer deste meio de coerção apenas quando todos os demais mecanismos falharam ao tentar conter transgressões<sup>189</sup>.

O TEDH sentenciou que a observância ao princípio *ne bis in idem* deveria estar respeitado no momento da persecução e punição estatal. O respeito a esta base principiológica elevou-se ao status de direito fundamental do ser humano, o que trouxe desdobramentos jurídicos no âmbito do Direito Internacional, tais como a garantia de julgamento justo sustentado nos princípios da segurança jurídica, com respeito o reconhecimento mútuo das decisões judiciais<sup>190</sup>.

<sup>185</sup> DE AMICIS, Gaetano. *Ne bis in idem* e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ordinamento italiano. **Riv. trim**, 2014, p. 201.

<sup>186</sup> O TEDH também é conhecido como Tribunal Estrasburgo.

<sup>187</sup> O advogado e CEO da Fiat, Franco Grande Stevens, foi acusado de manipular e forjar dados e manipular o sistema financeiro italiano com intuito de impedir que Gigante Atomística fosse controlada por Bancos os quais a Fiat havia tomado vultuosas quantias no ano de 2002, e não as honrou. Depois de ser sancionado pela Comissão Italiana de Empresas e Bolsa de Valores (Consob), Grande Stevens foi novamente acusado por fatos idênticos aos que anteriormente havia sido condenado. A persecução penal que culminou com sua condenação também na seara penal havendo assim cumulação das sanções administrativas e penais na Itália. O condenado interpôs diversos recursos ao longo dos anos até chegar ao Tribunal Europeu que manifestou que a razão sancionatória na esfera administrativa foi idêntica à da esfera penal, ocorrendo então o *bis in idem*. Em março de 2014, por unanimidade o TEDH anulou o processo penal italiano e proibiu novas persecuções a respeito dos mesmos fatos. Na decisão o Tribunal entendeu que as sanções impostas nas duas instâncias foram desarrazoadas e ultrapassaram o caráter reparatório, havendo então violação dos direitos fundamentais do acusado. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS COUR EUROPÉENNES DES DROITS DE L’HOME. **Persons responsible for market manipulation ought not to have been deprived of a public hearing or prosecuted twice for the same offence. Application no. 18640/10.** Disponível em: <[<sup>188</sup> SILVEIRA, Paulo Burnier da. O direito administrativo sancionador e o princípio \*non bis in idem\* na União Europeia: uma releitura a partir do caso “Grande Stevens” e os impactos na defesa da concorrência. \*\*Revista de Defesa da Concorrência\*\*, v. 2, n. 2, 2014, p. 12.](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22003-4816154-5872577%22]}></a>. Acesso em: 19. mar. 2023.)</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>189</sup> *Ibidem*. p. 19-20.

<sup>190</sup> DE AMICIS, Gaetano. *Ne bis in idem* e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ordinamento italiano. **Riv. trim**, 2014. p. 202.

## 6.5 O Princípio *ne bis in idem* no Direito Europeu

Até o século XIX, o Brasil foi regido pelas legislações originárias de Portugal, como exemplo, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. Já o Direito Francês foi norte e inspiração para o surgimento do Direito Administrativo Brasileiro. E, Direito Espanhol é o vanguardista nas discussões referentes a elevação da atuação sancionatória da administração pública<sup>191</sup>.

Assim, pelas influências que o Direito Europeu vem trazendo, ao longo dos séculos, ao Direito Brasileiro, é importante analisar como o princípio *ne bis in idem* é aplicado no ordenamento jurídico europeu. Com construção doutrinária já firmada, no tocante a vedação do *bis in idem* estatal, o Direito Europeu reconhece a interseção mútua entre o Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador<sup>192</sup>.

Destaque deve ser dado ao Direito Espanhol, tendo em consideração que, na Espanha, as discussões doutrinárias acerca do aumento no exercício do poder sancionatório estatal são robustas. Somado a isso, a jurisprudência do País está consolidada quanto ao reconhecimento da inadmissibilidade do acúmulo de sanções penais e administrativas quando existe igualdade de sujeito, de fato e de fundamento<sup>193</sup>.

## 6.6 O Exemplo da Corte Constitucional Espanhola

Ante a Espanha, frente aos outros países europeus, para discorrer sobre o atual estágio do princípio *ne bis in idem* no direito público sancionador brasileiro, tem plausibilidade devido a similitude da Administração Pública dos dois Países. Ambas, desde o nascedouro, assenhoram-se de instrumentos repressivos para evitar, além de conter, comportamentos em desacordo com o normatizado<sup>194</sup>.

### 6.6.1 STC 2/1981

Em 1981, o Tribunal Constitucional da Espanha, por meio da STC 2/1981, elevou o princípio *ne bis in idem* para o status constitucional, o colocando no mesmo patamar que os

---

<sup>191</sup> SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; apresentada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, p. 55-57. Disponível em: <<http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9274>>. Acesso em: 12. jan. 2023.

<sup>192</sup> *Idem*.

<sup>193</sup> SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; apresentada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, p. 55-57. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9274>, Acesso em: 12. jan. 2023.

<sup>194</sup> *Ibidem*. p. 56.

princípios da legalidade e da tipicidade. A declaração da Corte Espanhola foi no sentido de proibir a aplicação de sanção administrativa e penal para situações que existissem identidade de fato, de objeto e de fundamento. Desde então, a Corte Espanhola reconhece o direito fundamental de que a pessoa não deve sofrer mais de um processo inquisitório, quando se tratar de situação que apresente a tríplice identidade aqui exposta. A própria legislação espanhola proíbe o *bis in idem*.<sup>195</sup>.

Desde então, o país sustenta posição de que a sentença penal impede a aplicação de sanção administrativa, pelo reconhecimento do *ne bis in idem*, princípio arraigado no Tribunal Constitucional Espanhol que tem por fundamento conter o excesso punitivo estatal<sup>196</sup>.

#### 6.6.2 STC 177/1999

Mais de 18 anos depois do pronunciamento emblemático da Corte Espanhola quanto a vedação ao *bis in idem*, na STC 177/1999, a qual tratava de crime ambiental. O Tribunal permaneceu com a tese, antes firmada. À época, o Tribunal reconheceu a duplicidade de persecução, pois, tanto em esfera administrativa, quanto na penal os fatos, fundamentos e sujeito eram idênticos, tendo então a instância penal prevalecido e a multa aplicada na esfera administrativa aproveitada para redução penal<sup>197</sup>.

#### 6.6.3 STC 2/2003

O conteúdo em discussão era a condução de veículo automotor sob a influência de álcool. Como os fatos se amoldavam ao crime, entendeu a Corte que não caberia sanção administrativa para o ilícito, de modo que a instância penal tinha prevalência sobre a administrativa. Além disso, o sancionamento administrativo foi aproveitado e não houve aplicação de multa na instância penal, tendo em vista que tal sanção já havia acontecido na esfera sancionatória administrativa<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA ESPANHA. **ACÓRDÃO 2/1981, de 30 de janeiro**. (BOE nº 47, de 24 de fevereiro de 1981). Disponível em: <<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2#ficha-tecnica>>. Acesso em: 23. mar. 2023.

<sup>196</sup> VELLOSO, Andrei Pitten. A Pregiudiziale Tributaria: Análise da jurisprudência brasileira à luz das experiências italiana e espanhola. **Revista Jurídica**, ano, v. 57, 2007.p.5.

<sup>197</sup> ESPANHA. Tribunal Constitucional. **ACÓRDÃO 177/1999**. BOE nº 47, de 24 de fevereiro de 1981). Disponível em: <<http://www.boe.es>>. Acesso em: 23. mar. 2023.

<sup>198</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional. Pleno. **Sentencia 2/2003, de 16 de enero de 2003**. Disponível em: <<http://www.boe.es>>. Acesso em: 23. mar. 2023.



## 6.7 O Exemplo da Corte Portuguesa

Portugal inovou, no artigo 29º, número 5, da Constituição Portuguesa de 1976<sup>199</sup>, ao incluir o *ne bis in idem* material, como direito fundamental subjetivo, e como processual, como contenção ao poder punitivo estatal<sup>200</sup>.

### 6.7.1 Acórdão n.244/99, Tribunal Constitucional

Em 1996, a Corte Portuguesa se manifestou contrária a aplicação do *bis in idem* em processo que discutia a inconstitucionalidade do artigo 14º e 26º, do Decreto-lei nº20-A/90 e por violação da Constituição do país.

O posicionamento dos juristas foi no tocante de que a contrariedade ao princípio *ne bis in idem* depende da identidade do bem jurídico tutelado pelas normas sancionadoras concorrentes vedando a dupla punição, em fraude fiscal, como ilícito criminal e ilícito de mera ordenação social, cabendo, por analogia, para concurso de crimes e contravenções, desde que o bem jurídicos tuteladas pelas respectivas normais sejam idênticos, sobrepõe o ilícito penal<sup>201</sup>.

## 6.8 Alguns Outros Exemplos de Sentenças Europeias

De um modo geral, os tribunais europeus rechaçam o *bis in idem* quando o mesmo fato gerador é apurado e punido tanto na esfera administrativa quanto na esfera penal. O que seria razoável, para os europeus, é se utilizar da persecução penal apenas quando a sanção nas esferas cível e administrativas não obtiveram sucesso em reprimir condutas delitivas<sup>202</sup>.

### 6.8.1 Caso Öztürk x Alemanha

Em 1984, o TEDH julgou o caso Öztürk v. Alemanha, o qual tratou de violações de normas de trânsito pela empresa de viação Abdulkaki Öztürk. No primeiro momento a empresa foi condenada ao pagamento de multa administrativa pela ausência do dever de cuidado. Com os recursos apresentados o TEDH firmou entendimento que os fatos constituíam matéria penal, não podendo haver dupla punição: uma em esfera administrativa e outra na penal. O Tribunal

<sup>199</sup> PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 26. mar. 2023. “Artigo 29º - Aplicação da lei criminal 5. Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime.”

<sup>200</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

<sup>201</sup> PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº244/99, Processo nº 234/97**, Tribunal Constitucional, 2. Secção, unânime, Relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, julgado em 29.4.1999. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990244.html>>. Acesso em: 23. mar. 2023.

<sup>202</sup> JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O princípio do *ne bis in idem* no direito penal internacional. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, n. 4/5, 2003. p. 99-101.

manifestou que se tratava do mesmo sujeito cometendo idêntico delito, e, que a dupla punição violou o princípio do *ne bis in idem*<sup>203</sup>. Este caso foi paradigma para ampliação do conceito de Direito Penal, assumindo que o Direito Administrativo Sancionador é um subsistema dentro do macrossistema do Direito Penal<sup>204</sup>.

### 6.8.2 Caso *Engele x Países Baixos*

O Tribunal Europeu também se manifestou no sentido de proibir o acúmulo de sanções administrativas e penais. Este julgamento foi o primeiro a elencar critérios para a análise de casos concretos em matérias com sobreposição entre o Direito Penal e o Administrativo. À época foi exposto que, para haver sanção penal, antes deveria ser levado em consideração a natureza da infração e a gravidade da sanção colocada nos diplomas legais<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> CUTANDA, Blanca Lozano. La sentencia " Saquetti Iglesias c. España" impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. **Revista de administración pública**, n. 213, 2020.p. 185-187.

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 41447/ São Paulo**. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 15 de dezembro de 2020. DJE 10/03/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>>. Acesso em: 12. mar. 2023.

<sup>205</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. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 4, 2022. p.118-119.

## 7 O PRINCÍPIO *NE BIS IN IDEM* NO DIREITO BRASILEIRO

Consoante aos traçados, quando o tema são os direitos fundamentais, é importante ratificar a dupla face desta garantia. Para a primeira ótica, direitos fundamentais podem estar positivados Carta Política Brasileira (direitos fundamentais *prima facie*) de maneira explícita ou implícita, ou ainda nos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos com força de texto constitucional. Já para a segunda, a proteção está esparsa na legislação infraconstitucional, além dos demais tratados internacionais sobre direitos humanos que não tem força constitucional<sup>206</sup>.

Sob esse esboço é necessário reforçar que o princípio *ne bis in idem* é um dos direitos fundamentais. No que concerne ao direito internacional, o princípio tem lugar de destaque no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU e na Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>207</sup>.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>208</sup> é datado 16 de dezembro, de 1966, todavia, o Brasil aderiu apenas em 1992. Nele a vedação expressa ao *bis in idem* está disposta no artigo 14, da cláusula 7. Assim, fica evidente que o princípio *ne bis in idem* é de observância transnacional, tendo-se assim, o reconhecimento mútuo entre os Estados Soberanos quanto a vedação ao *bis in idem*<sup>209</sup>. Sem embargo, o Brasil deve rechaçar o *bis in idem*<sup>210</sup>.

Já a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>211</sup>, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, que é 22 de novembro, de 1969, somente ratificado pelo Brasil em 1992, no artigo 8º, referente as garantias judiciais, em seu item 4, tem expresso o *ne bis in idem*.

Em que pese a força transnacional deste princípio, o Brasil, de acordo com a vontade política sação, faz uso do controle de convencionalidade para deixar de cumprir sentenças desfavoráveis, oriundas de organismos estrangeiros. Deste modo, o Estado Soberano se

<sup>206</sup> MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 16, 2005, p. 27-29.

<sup>207</sup> BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, 2011, p. 135.

<sup>208</sup> BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 26 de mar. 2023. “7. Ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país.”

<sup>209</sup> RUIZ, Josefa Muñoz. Princípio *Ne bis in idem* no caso de concorrência de ilícito penal e Administrativo: Notas sobre a doutrina do Tribunal Constitucional e outras instancias supranacionais. **Argumenta Journal Law**, n. 24, 2016, p. 21.

<sup>210</sup> BERNARDES, Márcia Nina. *op. cit.* p. 135.

<sup>211</sup> BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 26 de mar. 2023.

4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

legítima para violar tratados e convenções internacionais de proteção de direitos humanos, dos quais é signatário<sup>212</sup>.

A justificativa seria que o pronunciamento feriria preceitos acordados entre as Nações, de forma a sustentar o controle de constitucionalidade e legalidade<sup>213</sup>. Sob esse esboço é que, quando ocorre violação de direitos humanos, cometida pelo Brasil, o lesado, tem direito de pleitear, junto as Cortes Internacionais, que os atos lesivos sejam subtraídos do mundo dos fatos<sup>214</sup>.

Sob esse influxo é importante ainda destacar as normas infraconstitucionais brasileiras em que o princípio está expresso. São elas: a Lei da Migração, o Código Penal e o Código de Processo Penal. Na Lei da Migração<sup>215</sup>, no artigo 82, inciso V, está expresso o *ne bis in idem*. Por outra perspectiva, no artigo 8º, Código Penal<sup>216</sup>, quando se trata de competência territorial, a pena cumprida no estrangeiro atenua a pena brasileira quando a pessoa e o ilícito forem idênticos nos dois países. Por fim, no artigo 110, do Código de Processo Penal<sup>217</sup>, o *bis in idem* é reconhecido de forma indireta, no seu vértice processual, ao expressar o reconhecimento as exceções da litispendência e da coisa julgada.

### 7.1 O *ne bis in idem* na Jurisprudência Brasileira

O fato é que, internamente, a legalidade ao *bis in idem* está positivada em legislações esparsas, a exemplo Decreto-lei 4.647, de 04 de setembro de 1942, a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O legislador, ao elaborar o artigo 22, §3º da norma<sup>218</sup>, não respeitou, o aspecto material do *ne bis in idem*, tendo em conta o direito de que

<sup>212</sup> BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, 2011, p. 140-141.

<sup>213</sup> *Idem*.

<sup>214</sup> *Ibidem*. p. 142-145.

<sup>215</sup> BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124)>. Acesso em: 25 de mar. 2023. “Art. 82. Não se concederá a extradição quando: [...] V - o extraditando estiver respondendo a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido;”

<sup>216</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 26 de mar. 2023. “Pena cumprida no estrangeiro Art. 8º - A pena cumprida no estrangeiro atenua a pena imposta no Brasil pelo mesmo crime, quando diversas, ou nela é computada, quando idênticas.”

<sup>217</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 25 de mar. 2023. “Art. 110. Nas exceções de litispendência, ilegitimidade de parte e coisa julgada, será observado, no que lhes for aplicável, o disposto sobre a exceção de incompetência do juízo. [...] § 2º A exceção de coisa julgada somente poderá ser oposta em relação ao fato principal, que tiver sido objeto da sentença.”

<sup>218</sup> \_\_\_\_\_. **Decreto-lei 4.647, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 25 de mar. 2023. “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as

ninguém poderá ser julgado e condenado pelo mesmo fato por mais de uma de uma vez, princípio de reconhecimento e aplicabilidade internacionalmente.

À vista do exposto, é possível identificar que, no Brasil, na contramão da jurisprudência internacional referente a vedação ao *bis in idem*<sup>219</sup>, o legislador legitima a multiplicidade sancionatória estatal quando normatiza a dupla punição, por fatos idênticos, apenas com alegação que esferas punitivas distintas tem o condão de legalizar a sobreposição entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador<sup>220</sup>.

## 7.2 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Importante ainda é debruçar sobre a jurisprudência do Supremo para clarificar quando e quais são os óbices para o reconhecimento do *bis in idem*, além de seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro. O posicionamento da Corte, nos mais distintos vértices do Direito Brasileiro, além do Direito Internacional, é quanto a vedação do *bis in idem*, declarando, quando acionado, a inconstitucionalidade de diplomas que afrontam a Carta Magna<sup>221</sup>.

### 7.2.1 Recurso Extraordinário 595.838/SP – Direito Tributário

No ano de 2014, a Corte, no RE 595.838/SP, recurso afetado pela repercussão geral, tema nº 166, discutiu sobre a contribuição previdenciária no valor bruto da nota fiscal ou a prestação de serviços feita por cooperativas. A Corte decidiu que a tributação sobre o faturamento da cooperativa e, em seguida, sobre os rendimentos dos cooperados era clara manifestação do *bis in idem* devido a coexistência de duas contribuições previdenciárias distintas sobre o mesmo fato gerador, ambos cobrados pela União<sup>222</sup>.

---

dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...] § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

<sup>219</sup> EUROJUST. **The Principle Of Ne Bis In Idem In Criminal Matters In The Case Law Of The Court Of Justice Of The European Union**. Eurojust. 2017, p. 24-25. Disponível em: <[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust\\_cjeu\\_case\\_law\\_ne\\_bis\\_in\\_idem\\_2017\\_en.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust_cjeu_case_law_ne_bis_in_idem_2017_en.pdf)>. Acesso em: 23 mar. de 2023.

<sup>220</sup> SILVEIRA, Paulo Burnier da. O direito administrativo sancionador e o princípio non *bis in idem* na União Europeia: uma releitura a partir do caso “Grande Stevens” e os impactos na defesa da concorrência. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 2, n. 2, 2014. p.15.

<sup>221</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativos de Jurisprudência – bis in idem**. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=_score&sortBy=desc)>. Acesso em: 27 mar. de 2023.

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 595.838/ São Paulo**. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 23 de abril de 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6902768>>. Acesso em: 30. mar. 2023.

### 7.2.2 Habeas Corpus 171.118/SP – Direito Internacional

Em 2019, a Corte Máxima discutiu a proibição do Brasil iniciar persecução penal com base nos mesmos fatos já apurados na Suíça referentes a lavagem de dinheiro. Em respeito ao *ne bis in idem* houve trancamento da ação penal em solo pátrio, haja vista que a sentença já havia transitado e julgado no país europeu. A tese instalada reconheceu que o *bis in idem* é vedado pelas normas de Direito Internacional, não sendo cabido duplo julgamento por fatos idênticos, ficando assim proibido a dupla persecução criminal entre esferas jurídicas de países diversos<sup>223</sup>.

### 7.2.3 Recurso Extraordinário 1.368.246/MG – Direito do Trabalho

Já em 2019, o STF foi chamado a se manifestar sobre celeumas quanto ao recolhimento de contribuições para o Fundo Garantidor por Tempo de Serviço (FGTS) de servidores admitidos mediante contrato temporário de professores. A Corte se manifestou no sentido de que o recebimento do FGTS destes trabalhadores importaria em acumulação indevida dos regimes jurídicos distintos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), materializando, então o *bis in idem*<sup>224</sup>.

### 7.2.4 Reclamação 41557/SP – Direito Administrativo

Ainda em 2019, o STF foi chamado a se manifestar, em sede de Reclamação, para o trancamento de ação civil pública de improbidade administrativa, pois a indisponibilidade dos bens do envolvido nos fatos já havia ocorrido em sede sancionatória administrativamente. Em seu voto, o relator Ministro Gilmar Mendes, sustentou que a independência das instâncias penal e administrativa é mitigada, e jamais deve se ignorar a garantia constitucional quanto ao *ne bis in idem*. O Magistrado explanou ainda que o subsistema do Direito Penal deve prevalecer sobre o de Direito Administrativo, tendo em conta que o primeiro impõe sanções mais graves do que as elencadas no Direito Administrativo Sancionador<sup>225</sup>.

<sup>223</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 171.118/São Paulo**. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 12 de novembro de 2019. DJE 17/08/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978>>. Acesso em: 30. mar. 2023.

<sup>224</sup> \_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 1.368.246/Minas Gerais**. Relator Min. Luiz Fux. Brasília, 22 de fevereiro de 2022. DJE 23/02/2022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1279226/false>>. Acesso em: 30. mar. 2023.

<sup>225</sup> \_\_\_\_\_. **Reclamação 41447/São Paulo**. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 15 de dezembro de 2020. DJE 10/03/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>>. Acesso em: 12. mar. 2023.

### 7.2.5 Posicionamento atual do STF

O Supremo tem posicionamento límpido ao rechaçar a presença do princípio nas decisões judiciais<sup>226</sup>, tanto nas internas, quanto no respeito e reconhecimento a soberania dos demais países que mantem relações com o Brasil<sup>227</sup>. A partir destas linhas é possível inferir que a identidade de fatos, contexto probatório e fundamentos em esferas sancionatórias distintas não deve permitir a aplicação de múltiplas ações sancionatórias por parte do Estado, cada qual em sua instância<sup>228</sup>.

### 7.3 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Importante entender ainda o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Esta Corte é responsável por uniformizar a interpretação de lei federal em solo brasileiro, bem como dar fim a controvérsias em matérias que não envolvam ferimento a Carta Magna. Ocorre que, a depender o ramo do direito discutido o Tribunal oscila, ora por reconhecer o *bis in idem*, ora por não reconhecer, a depender da matéria em discussão<sup>229, 230</sup>.

#### 7.3.1 Recurso Especial 1.132.682/RJ – Direito Ambiental

Em 2016, o STJ foi chamado a manifestar em Ação Anulatória movida pela Petrobrás contra o município de Angra dos Reis, tendo como meta a desconstituição de Auto de Infração gerador de multa no valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) pela empresa ter sido responsável por dano ambiental pelo derramamento de óleo. Para afastar o *ne bis in idem* a Corte sustentou que a sanção administrativa de pagamento de multa para a União impossibilitou

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativos de Jurisprudência – bis in idem**. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=_score&sortBy=desc)>. Acesso em: 27. mar. de 2023.

<sup>227</sup> \_\_\_\_\_. **Habeas Corpus 171.118/ São Paulo**. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 12 de novembro de 2019. DJE 17/08/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978>>. Acesso em: 30. mar. 2023.

<sup>228</sup> \_\_\_\_\_. **Reclamação 41447/ São Paulo**. Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 15 de dezembro de 2020. DJE 10/03/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>>. Acesso em: 12. mar. 2023.

<sup>229</sup> \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Publicações Temáticas. **Tema 712**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=1324#1343>>. Acesso em: 2. mar. 2023.

<sup>230</sup> \_\_\_\_\_. **Recurso Especial 1.132.682-RJ**. Relator Min. Herman Benjamin. 13 de dezembro de 2016. DJE 12/03/2020. Disponível em: <<https://processo.stf.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+1.132.682-RJ&livre=@docn&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>>. Acesso em: 12. fev. 2023.

que a mesma sanção seja utilizada pelo município, devido ao fato que a proteção do meio ambiente é competência concorrente dos entes federados<sup>231</sup>.

### 7.3.2 Recurso Especial 1.776.680/MG – Direito Eleitoral

Já em 2022, a Corte manifestou pela presença do *bis in idem* em ação que tratou de peculato cometido por Governador de Estado. O Tribunal *a quo*, ao majorar a exasperação da pena-base sustentou que, como agente público, o acusado deveria ter dado exemplo. Na prolação da sentença foram elencados fundamentos do Código Penal para o cometimento de crime por funcionário público (sete vezes), e, ainda, por mais seis vezes, os delitos de lavagem de dinheiro. A Corte, ao decidir, modulou o tempo de pena para o determinado legalmente para o crime de peculato e lavagem de dinheiro, rechaçando assim a exacerbação da pena imposta no juízo de 1º grau<sup>232</sup>.

### 7.3.3 Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1714912 – Direito do Consumidor

Em 2022, a Corte, ao analisar controvérsia a respeito de Direito do Consumidor declarou que, ao se tratar de Código de Defesa do Consumidor, não há o que se falar em *bis in idem* quando a Administração Pública, atua, com seu poder de polícia, para fiscalizar mais de uma vez o mesmo local, mesmo que sejam idênticas a conduta, a natureza da ação e a capitulação normativa do fato. O Tribunal sustentou ainda que, se houvesse materialização de *bis in idem* quando a Administração Pública atua, na investidura de seu poder de polícia, a primeira infração seria caracterizada como um nada jurídico permitiria diversas condutas delitivas, sem as respectivas sanções<sup>233</sup>.

### 7.3.4 Agravo nos Embargos de Declaração no HC 768.833/SP – Direito Penal

No ano em curso, em matéria penal, tendo como tema central a reincidência como agravante sob a justificativa de que tal conduta denote que o cidadão é dedicado à prática de condutas criminosas é obstáculo para concessão de tráfico privilegiado. Desse modo, utilizar, de maneira conjunta a prática delituosa reiterada para o cálculo da dosimetria da pena, tanto na

<sup>231</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.132.682/RJ**. Relator Min. Herman Benjamin. 13/12/2016. DJE 12/03/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 31. mar. 2023.

<sup>232</sup> \_\_\_\_\_. **Recurso Especial 1.776.680/MG, 2018/0286276-3**. Relator Min. Jorge Mussi. 10/02/2020. DJE 21/02/2020. Acesso em: 31. mar. 2023.

<sup>233</sup> \_\_\_\_\_. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1714912 / SP, 2020/0141916-1**. Relator Min. Herman Benjamin. 15/12/2022. DJE 19/12/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 31. mar. 2023.



segunda fase, quanto na terceira fase, não viola o princípio constitucional ao *bis in idem*. Nesta manifestação o Tribunal, ao tratar de matéria penal, não observou a garantia legal do paciente<sup>234</sup>.

### 7.3.5 Posicionamento Atual do STJ

De tudo isso, denota-se que o *ne bis in idem*, como imperativo de imposição sancionatória estatal, para a Superior Tribunal de Justiça, é respeitado, como preceito constitucional fundamental, de acordo com a matéria discutida. Em se tratando de direito penal a Corte guarda observância ao princípio basilar. Contudo, quanto se trata dos demais ramos do direito brasileiro, o reconhecimento ou não ao *bis in idem* é feito de acordo com o caso concreto<sup>235 236</sup>.

---

<sup>234</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus 768833 / SP. 2022/0280619-3**. Relator Min. Antônio Saldanha Palheiro. 27/03/2023. Acesso em: 31. mar. 2023.

<sup>235</sup> SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do ne bis in idem**. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; apresentada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, p. 17-18. Disponível em: <<http://www.btdt.uerj.br/handle/1/9274>>. Acesso em: 22. set. 2022.

<sup>236</sup> MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: *ne bis in idem* e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 55, 2019. p.12.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, a afirmação que a jurisdição é *una* é um extremo jurídico que tem como contrapeso a ideia de independência das instâncias. Essa tal independência, que nada mais é do que uma ficção jurídica, que permite a entrega da jurisdição de forma mais específica, de acordo com a matéria em discussão, não deveria permitir o sobreamento sancionatório estatal, que traz como consequência o avanço desordenado e descabido do poder punitivo estatal.

É preciso lembrar que o *ius puindi* estatal deve ser executado à luz de princípios basilares tais como a proporcionalidade, a razoabilidade e a legalidade. Permitir que, uma conduta composta de identidade de fato, de objeto e de fundamento seja, mais de uma vez sancionada, é aceitar o excesso estatal.

Somado a isso, as inovações legislativas impensadas, que em muitas vezes são apenas uma resposta ao clamor social, pelo fato de o brasileiro entender a ideia de justiça como o cumprimento de sanção, permitem as multiplicidades sancionatórias, justamente pela falta de diálogo entre os diplomas legais. O mesmo fato, com idêntico objeto e fundamento pode estar normatizando em diversos diplomas legais, e, quando isso ocorre, os interpretadores tradicionais do direito brasileiro afirmam não haver *bis in idem* pela sanção advir de instâncias distintas.

No atual estágio do princípio *ne bis in idem* no direito brasileiro sancionador não há o que se falar em observância à orientação, de nível internacional, para proteção dos direitos humanos. O reconhecimento a este princípio, nos momentos de confluência dos microssistemas sancionatórios brasileiros, deve se fazer presente na aplicação das sanções de modo a evitar excessos estatais no seu exercício do poder de punir. Exemplos bem-sucedidos, e há muito já sólidos no Direito Comparado, devem ser usados pelo Brasil, para que os órgãos sancionatórios só se façam valor do Direito Penal para as celeumas não solucionadas nas demais instâncias punitivas.

Conclui-se então que o intérprete do direito sancionatório brasileiro deve sair do *piloto automático* com a verbalização de que não existe *bis in idem* quando a sanção é aplicada por instâncias distintas. A repediada resposta, superficial e impensada, não tem sustentação quando o operador jurídico brasileiro se debruça sobre o instituto principiológico do *ne bis in idem*.

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Manual de Direito Processual Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 23, n. 131, 2022.

ARÊDES, Sirlene Nunes. *Ne bis in idem*: direito fundamental constitucional aplicável na relação entre as esferas penal e administrativa geral no direito brasileiro. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, 2018.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marches di, 1738-1794. **Dos delitos e das penas**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARJA DE QUIROGA, Jacobo López. El principio *non bis in idem*. **Cuardenos Luis Jiménez de Asúa**, n.19. Madrid: Dykinson, 2004.

BENEVIDES FILHO, Maurício. O que é Sanção? **Revista da Faculdade de Direito**, v. 34, n. 1, 2013.

BERNARDES, Márcia Nina. Sistema Interamericano de Direitos Humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 15, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: Parte geral: arts. 1 a 120 – v. 1**. 27 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispões sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007)>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei 4.647, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965.** Define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências. Brasileiro. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4729.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4729.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Lei dos Partidos Políticos. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Lei das Eleições. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração

**pública.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 595. 838.SÃO PAULO.** Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 23 de abril de 2014. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6902768>>.

\_\_\_\_\_. **HABEAS CORPUS 171.118 SÃO PAULO.** Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 12 de novembro de 2019. DJE **17/08/2020.** Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978>>.

\_\_\_\_\_. **Reclamação 41447/ São Paulo.** Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 15 de dezembro de 2020. DJE 10/03/2020. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>>.

\_\_\_\_\_. **HABEAS CORPUS 171.118 SÃO PAULO.** Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 12 de novembro de 2019. DJE **17/08/2020.** Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978>>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário em Habeas Corpus nº 91.110-2/SP.** Relator: Min. Ellen Gracie, Brasília, 05 de agosto de 2008. DJ 22 de agosto de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 92.438-7 Paraná.** Relator: Min. Joaquim Barbosa, Brasília, 18 de agosto de 2008. DJ 19 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **AG.Reg. no recurso extraordinário com agravo 1.244.153 São Paulo.** Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Brasília, 03 de março de 2020. DJE 02 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº21.705.** Relator Min. Maurício Corrêa, Brasília, 16 de novembro de 1995, DJ 26 abr. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.625.** Relator Min. Maurício Corrêa. Brasília, 8 de novembro de 2001. DJ 27 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Mandado de Segurança nº 23.242.** Relator: Min. Carlos Velloso, Brasília, 10 de abril de 2002. DJ 17 de maio de 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 565.** Relatora Min. Cármen Lúcia. Brasília, 8 de agosto de 2013. DJ 23 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Informativos de Jurisprudência – bis in idem.** Disponível em <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=falso&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=falso&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=_score&sortBy=desc)>.

\_\_\_\_\_. **Reclamação 41447/ São Paulo.** Relator Min. Gilmar Mendes. Brasília, 15 de dezembro de 2020. DJE 10/03/2020. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 595.838/ São Paulo.** Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, 23 de abril de 2014. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6902768>>.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário 1.368.246/Minas Gerais.** Relator Min. Luiz Fux. Brasília, 22 de fevereiro de 2022. DJE 23/02/2022. Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1279226/false>>.

\_\_\_\_\_. **Informativos de Jurisprudência – bis in idem.** Disponível em <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=falso&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=falso&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=bis%20in%20idem&sort=_score&sortBy=desc)>.

\_\_\_\_\_. Publicações Temáticas. **Tema 712.** Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=1324#1343>>.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1714912 / SP, 2020/0141916-1.** Relator Min. Herman Benjamin. 15/12/2022. DJE 19/12/2022. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **REsp 1.471.563/AL.** Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 26 de setembro de 2017. DJe 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus 768833 / SP. 2022/0280619-3.** Relator Min. Antônio Saldanha Palheiro. 27/03/2023.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial 1.132.682-RJ.** Relator Min. Herman Benjamin. 13 de dezembro de 2016. DJE 12/03/2020. Disponível em <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+1.132.682-RJ&livre=@docn&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.776.680/MG, 2018/0286276-3.** Relator Min. Jorge Mussi. 10/02/2020. DJE 21/02/2020.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. **Acórdão n° 1970/2017 – Plenário. Processo n° 029.688/2016-7.** Relator Aroldo Cedraz. TCU: Brasília.

BRITO, Beatriz Duarte Correa de; NETO, Josué Mastrodi. As esferas de responsabilidade pelo dano ambiental: aplicação ao caso Samarco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 2016.

BUONICORE, Bruno Tadeu. MENDES, Gilmar. A vedação do *bis in idem* na relação entre direito penal e direito administrativo sancionador e o princípio da independência mitigada. **Boletim Ibccrim**, ano 29, n° 340, 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de Direito Processual Civil.** vol. 1. São Paulo: Classic Book, 2000.

CARVALHO, Érika Mendes de; MÉLLO CARDOSO, Sônia Letícia de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. Duplicidade de sanções ambientais e o princípio *non bis in idem*. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 18, n. 2, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência.** São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASCAES, Amanda Celli. **Ação civil ex delicto: a controversa intervenção do direito penal sobre o direito civil.** RJLB, n. n. 3, 2019.

CASTRO, Daniel Guimarães Medrado. **Direito administrativo sancionador: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância.** Revista da AJURIS, v. 42, n. 137, 2015.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo – vol. I.** 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.

CHARLITA DE FREITAS, Luciano. DE MOURA FILHO, Ronaldo Neves. STANZANI, Juliano. MACHADO MOREIRA, Renata. EULER DE MORAIS, Leonardo. Obrigação De Fazer Em Sanções Regulatórias No Brasil: Aplicação Ao Setor De Telecomunicações. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações.** v. 11, N°2, 2019.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador –ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada.** Tese de Livre-Docência apresentada na Universidade de São Paulo (USP), em 2013, p. 122. Disponível em <<https://repositorio.usp.br/item/002462095>>, Acesso em: 22 nov. de 2020.

CUTANDA, Blanca Lozano. La sentencia " Saquetti Iglesias c. España" impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. **Revista de administración pública**, n. 213, 2020.

DE AMICIS, Gaetano. *Ne bis in idem* e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ordinamento italiano. **Riv. trim**, 2014.

DEZAN, Sandro Lúcio; DA SILVA PEREIRA, Eliomar. Contributo da teoria do delito para a imputação jurídica no Direito Público Sancionador. **Rei-Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. Valores axiomáticos para uma justiça do direito sancionador. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 44, 2021.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

\_\_\_\_\_. **Sanção administrativa e ne bis in idem: volume II**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

DIAS, Jean Cobert. 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*. **Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno**. Vol. 1, nº 4, 2022.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi e LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

Eduardo Juan Couture Etcheverry, *apud* THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e Competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000.

EUROJUST. **The Principle Of Ne Bis In Idem In Criminal Matters In The Case Law Of The Court Of Justice Of The European Union**. Eurojust. 2017, p. 24-25. Disponível em <[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust\\_cjeu\\_case\\_law\\_ne\\_bis\\_in\\_idem\\_2017\\_en.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust_cjeu_case_law_ne_bis_in_idem_2017_en.pdf)>.

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

HENRIQUES, Diana Carolina Biseo. **Autonomia e vinculação dos órgãos e entidades da Administração Pública no exercício de atividade sancionatória e a aplicabilidade do princípio do non bis in idem**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. O princípio do *ne bis in idem* no direito penal internacional. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, n. 4/5, 2003.

JESCHECK, H.-H., e WEIGEND, Thomas. **Tratado de Derecho Penal: Parte General**. 5th ed. Granada: Comares, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1996.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo: primeiros estudos**. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



MACHADO, Maíra Rocha. PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, 2016.

MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: *ne bis in idem* e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 55, 2019.

MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, 2005.

MAZZOLA, Marcelo Leite da Silva. **Sanções premiais no processo civil**: previsão legal, estipulação convencional e proposta de sistematização (standards) para sua fixação judicial. 2021.

MASSON, Cleber. **Direito Penal**: parte geral (art. 1º a 120). 16 ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

MATOS, Raimundo Giovanni França. LEITE, Darla Emily Oliveira. Da tutela do meio ambiente: a desproporcionalidade na aplicação das sanções. **Interfaces Científicas-Exatas e Tecnológicas**, v. 4, n. 1, 2020.

MEDAUR, Odete. Controle da Administração Pública. 3.ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 2014.

MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DA COSTA DE-LORENZI, Felipe. *Ne bis in idem* entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, v. 192, 2022.

MONSERRAT, Carlos Castellvi. Desomisar sin castigar. Utilidad y legitimidad del decomiso de ganancias. **Revista para el Análisis Del Derecho** – InDret. Barcelona, jan/2019. Disponível em: <[www.indret.com](http://www.indret.com)>.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2008.

NIETO, Alejandro, op. Cit; LLOBREGAT, José Garberí. **Derecho administrativo sancionador práctico**. Comentarios, jurisprudencia y normativa reguladora. Volume I. Los derechos fundamentales del inculpaado em el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editora Bosch, 2012; e -----. **Derecho administrativo sancionador práctico**. Comentarios, jurisprudência y normativa reguladora. Volume II. Los derechos fundamentales del inculpaado em el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Editora Bosch, 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público, Belo Horizonte**, ano, v. 22, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Tratado de Direito Privado**. Campinas: Bookseller, 1999, tomo I.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. **Acórdão nº244/99, Processo nº 234/97**, Tribunal Constitucional, 2. Secção, unânime, Relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza, julgado em 29.4.1999. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990244.html>>.

POZZOLO, Paulo Ricardo. Ato ilícito civil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 33, 2000.

RAMOS, Vânia Costa. **Ne bis in idem e União Europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCCO, Arturo. **Opere giuridiche. Trattato della cosa giudicata come causa di estinzione dell'azione penale**. Roma: Società Editrice del Foro Italiano, v. 2 1932

RUIZ, Josefa Muñoz. Princípio *Ne bis in idem* no caso de concorrência de ilícito penal e Administrativo: Notas sobre a doutrina do Tribunal Constitucional e outras instancias supranacionais. **Argumenta Journal Law**, n. 24, 2016.

SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. **Dimensões do princípio do *ne bis in idem***. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; apresentada na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2012, p. 55-57. Disponível em: <<http://www.btd.uerj.br/handle/1/9274>>.

SABOYA, Keity. **Ne bis in idem. História, Teoria e Perspectivas. Rio de Janeiro**: Editora Lumen Juris, 2014.

SÁNCHEZ, Jesus-Maria Silva. **Malum passionis. Mitigar el dolor del Derecho penal**. Barcelona: Atelier, 2018.

SANTOS, Fanuel Souza dos; SANTOS JOSEPH, Felipe dos; ARRUDA, Rejane Alves de. A constitucionalização do Direito Administrativo Sancionador. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**.

SILVEIRA, Marcelo Pichioli. Notas críticas sobre o conceito de jurisdição em nossa doutrina. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, ano 26, n.103, jul./set 2018.

SILVEIRA, Paulo Burnier. O direito administrativo sancionador e o princípio *non bis in idem* na União Europeia: uma releitura a partir do caso “Grande Stevens” e os impactos na defesa da concorrência. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 2, n. 2, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Jurisdição e competência. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, vol. 38, set./2000.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA ESPANHA. **ACÓRDÃO 2/1981, de 30 de janeiro**. (BOE nº 47, de 24 de fevereiro de 1981). Disponível em < <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2#ficha-tecnica>>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA ESPANHA. **ACÓRDÃO 177/1999**. BOE nº 47, de 24 de fevereiro de 1981). Disponível em < <http://www.boe.es>>. Acesso em 23. mar. 2023.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DA ESPANHA. Pleno. **Sentencia 2/2003, de 16 de enero de 2003**. Disponível em < <http://www.boe.es>>.

TUCCI, Rogério Lauria. Jurisdição, Ação e Processo Civil (Subsídios para a Teoria Geral do Processo Civil). **Revista de Processo, Doutrinas Essenciais de Processo Civil**. vol. 52, out./2011, p. 489.

VELLOSO, Andrei Pitten. A Pregiudiziale Tributaria: Análise da jurisprudência brasileira à luz das experiências italiana e espanhola. **Revista Jurídica**, ano, v. 57, 2007.