



Centro Universitário de Brasília

LUCAS OLIVEIRA JUSTO

**O NECESSÁRIO DISTANCIAMENTO ENTRE O DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL**

Brasília
2025

LUCAS OLIVEIRA JUSTO

**O NECESSÁRIO DISTANCIAMENTO ENTRE O DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário
de Brasília (CEUB/ICPD) como pré-requisito
para obtenção de Certificado de Conclusão de
Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em
Novas Tendências do Direito Público
Orientador: Prof. Mestre João Paulo Forni

Brasília
2025

LUCAS OLIVEIRA JUSTO

**O NECESSÁRIO DISTANCIAMENTO ENTRE O DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (CEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* em Novas
Tendências do Direito Público

Orientador: Prof. Mestre João Paulo Forni

Brasília, 27 de outubro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Vlândia Pompeu Silva

Prof. Gilson Ciarallo

RESUMO

O presente trabalho discorre sobre a aplicabilidade do direito de punir Estatal nas suas esferas judiciais e administrativas, assim como busca fundamentar a separação de cada ramo jurídico. O intuito é a diferenciação entre o Direito Administrativo Sancionador (DAS) e o *ius puniendi* das searas judiciais, sobretudo no que tange à área penal do Direito. Nesse contexto, a análise acerca da aplicabilidade e subsequente separação de cada seara punitiva ou sancionatória Estatal aborda questões relativas à natureza jurídica da punição, competência das autoridades julgadoras, formas e finalidades processuais. O objetivo do presente trabalho foi demonstrar a necessidade da separação entre o Direito Penal e o DAS, de modo que se realizou a diferenciação entre tais searas jurídicas, assim como se destacaram as diferenças entre pena e sanção administrativa. Destacou-se, ainda, o *non bis in idem* (princípio fundamental do Direito Sancionador) e a irretroatividade da lei penal para fins de fundamentação acerca do afastamento entre DAS e Direito Penal.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionador; *Ius puniendi*; Sanção; Pena.

ABSTRACT

This article examines the applicability of the State's power to punish (*ius puniendi*) within its judicial and administrative spheres, while also seeking to establish the legal foundations for the distinction between these two legal branches. The primary aim is to differentiate between Administrative Sanctioning Law (ASL) and the *ius puniendi* exercised within the judicial domain, particularly in the field of Criminal Law. Within this context, the analysis concerning the applicability and subsequent demarcation of each State punitive or sanctioning domain addresses issues pertaining to the legal nature of sanctions, the jurisdiction of adjudicating authorities, and procedural mechanisms and purposes. The objective of the present work was to demonstrate the necessity of separating Criminal Law and Administrative Sanction Law (DAS). To this end, a differentiation between these legal spheres was undertaken, and the distinctions between criminal penalties and administrative sanctions were highlighted. Furthermore, the *non bis in idem* principle (a fundamental principle of Sanctioning Law) and the non-retroactivity of criminal statutes were emphasized to substantiate the rationale for the divergence between Administrative Sanction Law and Criminal Law.

Key words: Administrative Sanctioning Law; *Ius Puniendi*; Sanction; Penalty.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 FUNDAMENTOS DO IUS PUNIENDI ESTATAL: DAS DISTINÇÕES CONCEITUAIS ENTRE PENAS E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS	10
1.1 Direito penal e o conceito de pena (Última Ratio)	12
1.2 Direito Administrativo Sancionador (DAS) e o conceito de sanção administrativa	13
1.3 Principais critérios de distinção (natureza, competência e consequência)	16
2 A INDEVIDA APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO PENAL E DAS	19
2.1 O Fenômeno da Aproximação: um direito punitivo uno?	19
2.2 O Novo Contexto: Expansão do DAS e o Papel das Agências Reguladoras	21
3 O IMPERATIVO DA DELIMITAÇÃO: GARANTIAS, TEMPO E O PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM	24
3.1 A Impossibilidade de Transposição Integral das Garantias Penais ao DAS	24
3.2 Retroatividade das Leis: O Caso Específico do Direito Administrativo Sancionador	26
3.3 O Non Bis In Idem como Chave para a Separação Funcional	29
CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO

A aplicação do Direito Administrativo Sancionador (DAS) e Direito Penal deve ser descrita e detalhada de forma a delimitar a fronteira existente entre essas duas searas jurídicas, de modo que, em não havendo a separação desses institutos jurídicos de forma clara e objetiva, é possível que haja a dupla penalização de agentes infratores pelos mesmos fatos.

A importância dessa clara e objetiva separação dos mencionados institutos jurídicos se deve a diversas razões, as quais serão apresentadas no presente trabalho, inclusive no que diz respeito à vedação do *bis in idem* (dupla penalização por conta de mesmas irregularidades ou ilicitudes praticadas por agentes infratores na mesma esfera).

O objetivo do trabalho é demonstrar a necessidade de separação entre o DAS e o Direito Penal, bem como a distinção das naturezas jurídicas processuais e procedimentais entre os mencionados ramos do Direito Direito Penal e DAS.

Além disso, objetiva-se apontar e fundamentar as diferenças existentes acerca da competência das autoridades julgadoras no âmbito do Direito Penal e do DAS, as extensões e profundidades das sanções administrativas e penas, analisar a aproximação de ambos os institutos e defender a separação em prol da segurança jurídica.

Assim, inicialmente se deve refletir sobre a seguinte questão: por que punir? Essa pergunta recebe diversas respostas nos estudos do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, de modo que juristas deliberam acerca de uma gama de teorias, funções, finalidades, justificações e aplicabilidades no que tange ao Poder Público Punitivo ou Sancionatório.

No presente trabalho, há o intuito de demonstrar a natureza jurídica das penas e das sanções administrativas, assim como fundamentar o cabimento daquelas ao Direito Penal e DAS, além de refletir sobre a razão de ser de cada uma dessas punições e a suma necessidade de separação entre esses ramos do Poder Punitivo Estatal – de modo que as especificidades e particularidades atinentes ao DAS e ao Direito Penal não se misturam e tampouco se confundem.

O *ius puniendi*/direito de punir do Estado está presente na esfera judicial e na esfera administrativa com naturezas jurídicas, competências, formas, ritos e finalidades distintas.

Em cada âmbito de aplicabilidade das sanções e penas há peculiaridades e competências a serem observadas e delimitadas pelo legislador e pelos agentes públicos revestidos legalmente da competência sancionatória e punitiva, seja o Juiz ou autoridade administrativa designada para tal finalidade.

Ocorre que tem havido, por parte dos operadores do Direito e por diversas razões, uma indevida aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador (DAS).

Nesse contexto, tem-se buscado com essa aproximação preencher lacunas jurídico-legais, dar celeridade a procedimentos de natureza sancionatória ou punitiva, assim como atender a anseios sociais por combate a ilegalidades e ilicitudes ocorridas em âmbito administrativo. São boas intenções que, no entanto, acabam turvadas por problemas que serão abordados neste texto.

O presente trabalho também destaca e fundamenta as distinções existentes no *ius puniendi* estatal nos âmbitos administrativo e judicial – sobretudo com enfoque na seara penal –, seja em razão da natureza jurídica, competência, forma e finalidades havidas em cada um.

1 FUNDAMENTOS DO IUS PUNIENDI ESTATAL: DAS DISTINÇÕES CONCEITUAIS ENTRE PENAS E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

O conceito de *Ius Puniendi* Estatal diz respeito ao Direito de Punir do Estado de forma ampla, ou seja, abarca todas as formas legais que o Estado possui para aplicar penas ou sanções em desfavor de agentes infratores, os quais podem ser agentes públicos ou privados, assim como a forma de atuação Estatal pode ser preventiva ou repressiva.

Nesse passo, as punições aplicadas pelo Estado, em desfavor dos agentes infratores, dão-se por intermédio de autoridades públicas legalmente revestidas pela competência punitiva ou sancionatória.

Outrossim, as penalidades podem se dar em âmbito administrativo ou judicial, bem como serem aplicadas de forma a coibir ou prevenir ilícitos cíveis, penais ou administrativos.

Vê-se, com isso, que o Direito Punitivo Estatal engloba esferas jurídicas diversas. Contudo, há que se atentar ao fato de que cada ramo do *ius puniendi* possui âmbito de aplicação, sujeitos ativos e passivos, e peculiaridades atinentes ao direito material e processual próprios.

Com efeito, o Poder Sancionatório Judicial – seja na seara cível ou penal – é cabível e aplicável ao âmbito judicial do Estado, uma vez que, de acordo com a Constituição Federal de 1988: a) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV) e b) não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (art. 5º, XXXIX).

É importante mencionar alguns dos incisos presentes no artigo 5º da CF/88 que são fundamentais ao entendimento do que se pretende propor no presente trabalho, a fim de se demonstrar que, com a leitura *ipsis litteris* da CF/88, verifica-se que os processos judiciais e administrativos são distintos e também possuem competências e formas diferentes – a saber:

- LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;
- LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;
- LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Além disso, insta ressaltar que o *ius puniendi* do Estado relativo às infrações administrativas se dão em âmbito administrativo, ou seja, são aplicadas mediante procedimentos administrativos e por autoridades públicas do ramo administrativo¹. A título de

¹ Com essa afirmação, fica claro que se adota o critério formal para definir o escopo do Direito Administrativo Sancionador, da mesma forma que Dezan e Parente: “Para identificar as infrações e sanções em administrativas e, portanto, do Direito Administrativo Sancionador e separá-lo assim do Direito Penal, adota-se o critério formal,

exemplo, menciona-se o art. 141 da Lei 8.112/90 (dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais):

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior às aquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

Assim, é próprio do Estado Democrático de Direito a competência, a responsabilidade, e a função Estatal no que concerne à aplicação de penas na seara criminal e sanções na esfera administrativa e cível, com as suas distinções relativas a procedimentos e formas peculiares a cada área jurídica.

Dessa forma, é necessário se fazer distinções entre o conceito de pena e sanção administrativa, de modo que, para diferenciar penas de sanções administrativas é preciso, antes, fazer-se a diferenciação entre Direito Penal e Direito Administrativo.

1.1 Direito penal e o conceito de pena (Última Ratio)

De acordo com a doutrina de Guilherme de Souza Nucci, Direito Penal é “o conjunto de normas jurídicas voltado à fixação dos limites do poder punitivo do Estado, instituindo infrações penais e as sanções correspondentes, bem como regras atinentes à sua aplicação”².

Ademais, Paulo Cesar Busato ensina que o Direito Penal é tido como “*ultima ratio*, tem por missão o controle social do intolerável, ou seja, daqueles ataques suficientemente graves, insuportáveis, a bens jurídicos essenciais, que não possam ser protegidos por outras normas de preservação de estruturas sociais”³.

Logo, verifica-se que a aplicabilidade do Direito Penal é voltada à repressão de crimes mediante imposição de penas em desfavor do agente infrator da lei penal.

pautado na ‘natureza (administrativa ou judicial) da autoridade competente para confirmar a incursão de alguém em uma conduta proibida, e, por isso mesmo, impor a sanção de mesma natureza’” (DEZAN, Sandro Lúcio; PARENTE, Dante Aguiar. Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. **Revista da AGU**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 119-148, jan./mar., 2023, p. 122).

² NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. . 48.

³ BUSATO, Paulo Cesar. **Direito penal**: parte geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 15.

O conceito de pena, por sua vez, está associado à retribuição Estatal em caso de ocorrência de crime, o qual tem por regras fundamentais o fato típico, antijurídico, e culpável que é imputado ao agente infrator da lei penal. Assim, a pena é a consequência jurídica do crime cometido sujeitos infratores da lei penal e é aplicável por intermédio do Juízo Penal (autoridade julgadora competente da seara judicial penal).

Conforme a doutrina de Damásio de Jesus, tem-se que “pena é a sanção aflictiva imposta pelo Estado, mediante ação penal, ao autor de uma infração (penal), como retribuição de seu ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico, e cujo fim é evitar novos delitos⁴”.

Ademais, acerca da finalidade da pena, Damásio de Jesus ensina o seguinte:

Apresenta a característica de retribuição, de ameaça de um mal contra o autor de uma infração penal. Tem finalidade preventiva, no sentido de evitar a prática de novas infrações. A prevenção é: a) geral; b) especial. Na prevenção geral o fim intimidativo da pena dirige-se a todos os destinatários da norma penal, visando a impedir que os membros da sociedade pratiquem crimes. Na prevenção especial a pena visa o autor do delito, retirando-o do meio social, impedindo-o de delinquir e procurando corrigi-lo.⁵

Noutro giro, o autor aduz que crime “é a conduta ilícita que a sociedade considera mais grave, merecendo, pois, a aplicação da pena, devidamente prevista em lei, constituindo um fato típico, antijurídico e culpável”⁶.

Nesse passo, como forma de repressão a condutas tidas como criminosas, aplica-se a pena, a qual é definida como “sanção imposta pelo Estado, através da ação penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito perpetrado e a prevenção a novos crimes”⁷.

Com efeito, o autor frisa que as penas são os instrumentos Estatais mais rígidos para fins de controle social, e, por conta disso, possuem caráter necessariamente subsidiário.

Nesse contexto, no que se refere à última *ratio* e à subsidiariedade do Direito Penal, Paulo Cesar Busato entende que “esse ramo do direito, como *ultima ratio*, tem por missão o controle social do intolerável, ou seja, daqueles ataques suficientemente graves, intoleráveis, a bens jurídicos essenciais, que não possam ser protegidos por outras normas de preservação de estruturas sociais”. O autor frisa que “as penas são o instrumento mais contundente de que dispõe o Estado para levar a cabo o controle social. São atos de violência; de agressão; de compressão da liberdade. Daí seu o caráter necessariamente subsidiário”⁸.

⁴ JESUS, Damásio de. **Direito penal, volume 1**: parte geral. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 563.

⁵ Idem.

⁶ Idem, p. 151.

⁷ Ibidem, p. 308.

⁸ BUSATO, Paulo Cesar. **Direito penal**: parte geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. . 2,3, 17.

Dessa forma, o Direito Penal deve ser acionado para tutelar bens jurídicos violados em último caso, quando da ocorrência de crimes cometidos por agentes infratores da lei penal, assim como é o único ramo do direito permitido a restringir a liberdade alheia por intermédio da aplicação de penas privativas de liberdade ou restritivas de direito – a ser aplicada por autoridade judicial penal.

1.2 Direito Administrativo Sancionador (DAS) e o conceito de sanção administrativa

O Direito Administrativo pode ser conceituado como o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham⁹.

Ademais, o Direito Administrativo permeia o âmbito de normatização e regulamentação de questões afetas à Administração Pública e administrados. Todavia, sem adentrar ao Direito Penal e subseqüentes responsabilidades criminais em casos de infração à lei penal.

Noutro passo, quanto ao conceito de sanção administrativa, vale transcrever a explicação registrada por Rafael Munhoz de Mello:

Pode-se definir sanção jurídica como a consequência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, que deve ser imposta pelos órgãos competentes, se necessário com a utilização de meios coercitivos. Ao estabelecer a sanção jurídica, atribui o legislador uma consequência negativa à prática do comportamento ilícito, pretendendo com isto incentivar a observância das condutas prescritas.

...

A sanção administrativa é uma sanção jurídica. Como tal, a ela se aplica o conceito acima. Mas há peculiaridades que identificam a sanção administrativa entre as demais sanções jurídicas. A principal peculiaridade diz respeito ao sujeito competente para sua imposição, a saber, a própria Administração Pública. Trata-se de elemento decisivo para identificá-la. Se a medida punitiva não é imposta pela Administração Pública de sanção administrativa não se trata. Logo, é o elemento subjetivo que permite diferenciar a sanção administrativa da sanção penal: “o que as aparta”, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, “é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção.”¹⁰

Além disso, Para Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, a sanção administrativa distingue-se da penal “*por un dato formal, la autoridad que las impone: aquéllas, la Administración, éstas, los Tribunales penales*”¹¹.

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

¹⁰ MELLO, Rafael Munhoz. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 26.

¹¹ **Curso de Derecho Administrativo**, v. II, p. 159. Ver ainda, no direito espanhol, NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**, p. 182; SUAY RINCÓN, José. **Sanciones Administrativas**, p. 55; CARRETERO

A sanção administrativa está intrinsecamente ligada à gestão e à fiscalização da atuação dos administrados pela autoridade administrativa, de modo a assegurar a eficiência dos serviços públicos, a moralidade administrativa e a conformidade com regulamentos setoriais administrativos.

Nesse passo, as sanções administrativas podem ser diversas, tais como: advertência, multa, suspensão de direitos, apreensão de mercadorias, fechamento de estabelecimentos, publicação de informações, dentre outras.

Logo, há um conjunto de possibilidades e obrigações sancionatórias a cargo da Administração Pública, aplicados segundo uma lógica de gestão e controle, a qual se apresenta de modo bastante diversificado.

Diante disso, observa-se que o rol de sanções administrativas é muito mais vasto e não se exaure com uma codificação ou em leis especiais – como é o caso dos crimes. Em verdade, não há como codificar e delimitar exatamente quais são todas as infrações administrativas existentes, haja vista a enorme dimensão de situações que podem ocorrer no dia a dia, por parte dos agentes administrativos, em desfavor da Administração Pública ou dos administrados.

Nesse sentido, a professora Alice Voronoff cita que se “confere à Administração Pública espaço mais amplo para detalhar o conteúdo legal e inovar, o que pode decorrer da previsão, em lei, de conceitos jurídicos indeterminados e de cláusulas abertas, ensejadoras de um juízo discricionário”¹².

Ressalta-se, ademais, que se foi concedida discricionariedade, há juízo de conveniência e oportunidade administrativa na determinação do exato conteúdo da obrigação imposta¹³.

Ainda sobre a definição de sanção administrativa, de acordo com Fábio Medina Osório, as sanções aplicadas em seara administrativa podem ser definidas da seguinte forma:

[..] um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo¹⁴.

PÉREZ; Adolfo; CARRETERO SANCHEZ, Adolfo. **Derecho Administrativo Sancionador**, p. 101; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. **Multas Administrativas**, p. 11-12; GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de Derecho Administrativo**, v. II, p. 162.

¹² MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 176-177.

¹³ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 225, Rio de Janeiro: Renovar, p. 109-129, jul./set., 2001, p. 123.

¹⁴ VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 53-80.

Quanto à finalidade da sanção administrativa, tem-se na obra de Heraldo Garcia Vitta, que “é eminentemente preventiva, já que voltada a desestimular possíveis infratores com a ameaça de um efeito desfavorável. Trata-se, assim, de uma consequência repressiva imposta pela autoridade administrativa com a finalidade de desestimular a prática de condutas proibidas”¹⁵.

Pode-se dizer, outrossim, que as sanções administrativas são caracterizadas e tidas como ferramentas à gestão pública, de maneira que se tem o que Alejandro Nieto chama de “*naturaleza complementaria de la gestora*”¹⁶.

Noutras palavras, é dizer que são as sanções administrativas um complemento às prerrogativas materiais de gestão, a cujo serviço estão para reforçar seu cumprimento eficaz, com medidas repressoras em caso de desobediência às leis e normas de âmbito administrativo.

Assim, as sanções administrativas são criadas e utilizadas para fins de atividade de gestão pública material. Explica Nieto, citando Rebollo Puig:

[...] en las normas que establecen infracciones administrativas el bien jurídico protegido coincide con el mismo interés público que persigue toda la actuación de la Administración en la materia (...). De aquí se deduce la necesidad de contemplar la potestad sancionatoria, no aisladamente sino que en el marco de la concreta actuación administrativa en que se desenvuelve afectada por los principios de ésta, como una potestad que tiene la misma finalidad y los mismos límites que toda la acción en la materia y que impregna los principios penales que han de presidirla, como poder represivo que es, con los caracteres del sector de intervención pública en el que se integra.¹⁷

Com efeito, são diversas as sanções administrativas em suas funções, a saber:

Porque los jueces penales sólo están para reprimir delitos derivados de una legislación que les es ajena; a diferencia de lo que sucede en el otro ámbito en el que la Administración es directamente la ejecutora de unas normas, que no le son ajenas puesto que colabora en su formación a través de los reglamentos y, sobre todo, porque gestiona los intereses públicos y generales. La Administración es, en suma, un gestor – y un gestor no sólo de normas sino en primer término de intereses – y únicamente reprime de forma marginal, como subproducto – mejor, como un complemento – de su actividad esencial de gestión¹⁸

Outrossim, registra-se a explicação de Pablo Soto Delgado acerca das sanções administrativas como medidas de gestão e ferramenta institucional a cargo das autoridades administrativas:

¹⁵ VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 65-67. Eis o conceito cunhado pelo autor: “(...) é a consequência repressiva, estipulada pela ordem jurídica e imposta por autoridade administrativa, no exercício da função administrativa, desfavorável ao sujeito (infrator ou responsável), com a finalidade de desestimular as pessoas a descumprirem as normas do ordenamento normativo, em virtude de conduta (comissiva ou omissiva) praticada em ofensa ao mandamento da norma jurídica”. Idem, p. 66.

¹⁶ NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 53.

¹⁷ NIETO, op. cit., p. 53.

¹⁸ Ibidem, p. 575.

[...] as sanções administrativas são ferramentas institucionais que permitem conduzir o comportamento dos administrados em direção aos objetivos perseguidos pela regulação. Isso pode explicar por que, a partir de uma perspectiva funcional do Direito Público, tenha-se sustentado que uma das técnicas essenciais que permitem o cumprimento dos objetivos regulatórios sejam as sanções administrativas. Um regime sancionatório efetivo apoia os comandos do regulador e a simples existência de sanções geralmente induzirá o cumprimento sem a necessidade de invocá-las formalmente. Não é surpreendente que, de acordo com este panorama, na doutrina nacional se tenha argumentado que a existência de sanções administrativas é "consustancial" ao Direito Regulatório.¹⁹

Diante disso, torna-se necessário que a resposta do Estado considere a possível reação no comportamento dos particulares a ela sujeitos, assim como as diversas complexidades do arranjo institucional em que inserida a autoridade administrativa e tudo aquilo que lhe circunscreve, ou seja, elementos como a relação específica do órgão público com os agentes regulados - sejam públicos ou privados, as condições do seu entorno, os recursos à disposição da autoridade administrativa julgadora e outros têm potencial para interferir na funcionalidade da punição e seus efeitos jurídico-legais.

1.3 Principais critérios de distinção (natureza, competência e consequência)

A definição de pena é distinta da sanção administrativa tanto em razão da natureza jurídica da punibilidade, como da competência para sua aplicação.

Assim, a aplicação da pena é, em sua essência, uma resposta estatal grave e solene, em decorrência do cometimento de crimes, imposta exclusivamente pelo Poder Judiciário mediante seus juízos penais e após o devido processo legal, assegurando-se ao acusado o contraditório e a ampla defesa em sua plenitude – garantias essas resguardadas constitucionalmente.

A sanção administrativa, por outro lado, é aplicada no âmbito da Administração Pública pela própria autoridade administrativa, em razão do poder de polícia e da necessidade de disciplinar a atuação dos agentes particulares ou públicos perante o Estado, sem a mesma carga de formalismos e procedimentos atinentes ao processo penal²⁰. Frisa-se, além disso, que a sanção administrativa se dá por deslinde processual de natureza administrativa.

¹⁹ DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. **Revista Ius et Praxis**, ano 22, n. 2, 2016, p. 195. Tradução livre.

²⁰ A sanção administrativa imposta no contexto das contratações públicas, pela autoridade competente do órgão ou entidade contratante, também caracteriza exemplo de aplicação do DAS. São fruto das denominadas cláusulas exorbitantes (CARVALHO, Guilherme; HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. As “cláusulas exorbitantes” 30 anos depois: notas sobre as prerrogativas da administração pública na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 284, n. 1, p. 157-188, jan./abr. 2025, p. 176).

Ademais, princípios constitucionais basilares como a estrita legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*), a presunção de inocência, a necessidade de culpabilidade e a proibição de analogia *in malam partem* constituem verdadeiras garantias contra o arbítrio estatal no campo penal, não sendo transponíveis, na mesma intensidade, para o âmbito administrativo sancionador.

A sanção administrativa, noutro giro, prescinde do elemento subjetivo da culpabilidade em sua acepção penal estrita, podendo ser aplicada com base na mera culpabilidade administrativa ou em virtude de simples violação objetiva do dever legal, desde que haja imputabilidade em desfavor do agente.

Verifica-se, com isso, uma evidente distinção nos institutos da punibilidade penal e administrativa, de forma que, para fins de Direito Sancionatório, o Direito Penal e o Direito Administrativo não se misturam e muito menos se confundem.

O processo penal não pode ser visto como um suporte para as lacunas existentes no DAS, uma vez que os princípios constitucionais penais são de aplicabilidade voltada ao Direito Penal, e não a outros ramos jurídicos, sob pena de desvirtuamento dos institutos criados especificamente em favor de cidadãos demandados na seara criminal.

Registra-se, ademais, que o processo penal foi criado e formulado para ser aplicável em caso de ocorrência de crimes, os quais são tidos como fatos estritamente típicos, ilícitos e culpáveis. Isso é: são fatos que devem estar previstos em lei de modo estrito e objetivo, serem antijurídicos e revestidos de culpabilidade do agente infrator.

É de se ressaltar, ainda, que não será cabível a privação de liberdade por intermédio de aplicação de sanções administrativas; ao passo que na prevenção ou repressão de crimes será plenamente cabível o cerceamento da liberdade em face do agente infrator da lei, conforme o extenso rol de crimes delimitados pelo Código Penal.

Este é, talvez, o divisor de águas mais palpável entre os dois regimes jurídicos: a pena criminal, em seu ápice, pode implicar na restrição do bem jurídico fundamental da liberdade de locomoção/direito de ir e vir, enquanto as sanções administrativas limitam-se à aplicação de multas, advertências, suspensão ou proibição de direitos relacionados à administração pública, cancelamento de registro ou declaração de inidoneidade, sem jamais autorizar a prisão como punição.

Embora haja essa substancial diferença entre pena e sanção administrativa, há de se ressaltar que ontologicamente ambas possuem a finalidade de se punir agentes infratores de lei ou normas, observando-se, contudo, as devidas proporções, aplicabilidades, e sujeitos

legitimados (Juízo Penal ou autoridade administrativa) para fins de repressão ou prevenção legal.

Com efeito, ambas são manifestações *do ius puniendi* estatal, porém, exercitadas em esferas e com intensidades radicalmente diversas, de maneira a refletir a gravidade e a reprovabilidade distinta das ofensas eventualmente causadas por agentes infratores da lei.

Dessa forma, a pena é aplicada a fim de tutelar os bens jurídicos relacionados ao ordenamento jurídico penal, no caso de crimes; e a sanção administrativa, por seu turno, é aplicada para fins de proteção e preservação da ordenada e correta gestão pública, em caso de haver infração administrativa.

Nota-se, com isso, a substancial diferença entre a razão de ser da pena e das sanções administrativas, conforme sua natureza jurídica, efeitos, sujeitos, e âmbitos de aplicabilidade.

Com efeito, as penas e as sanções administrativas são institutos que, apesar de comumente integrantes do *ius puniendi* estatal, obedecem a lógicas, fundamentos, e limites próprios e intransponíveis, de modo a ser necessário mantê-los em esferas jurídicas distintas para a preservação das garantias individuais e correta delimitação do Poder Punitivo.

Sendo assim, a pena deve ser vista como retribuição judicial por conta do cometimento de crimes e está relacionada à subsidiariedade concernente ao Direito Penal; e a sanção administrativa, por sua vez, como ferramenta institucional pertencente à administração pública para fins de preservação da gestão e de assuntos atinentes ao Direito Administrativo.

2 A INDEVIDA APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO PENAL E DAS

2.1 O Fenômeno da Aproximação: um direito punitivo uno?

Sabe-se que um dos pilares fundamentais do Direito Punitivo é a reprovação de condutas evitadas por ilicitudes, de modo que se faz mister a aplicação de penalidades – seja na seara penal ou administrativa.

Em decorrência da necessidade de se punir fatos ocorridos em âmbito administrativo, tem havido uma aproximação não muito cautelosa e por vezes conveniente entre os institutos próprios do Direito Penal e do Direito Administrativo.

Uma das razões dessa aproximação se dá por conta da expansão do direito administrativo sancionador a fim de resguardar a administração pública e preservar a boa gestão dos setores administrativos públicos. Nesse contexto, é importante ressaltar que

[...] no direito administrativo sancionador, a despeito da trajetória errática por que passou, tem-se o exercício de uma competência que se expandiu bem mais recentemente e de forma heterogênea: para diversos campos; com diferentes intensidades; ora em substituição ao direito penal; ora em complementação a ele. Talvez esse seja, de fato, um dos elementos que dificulte a construção de uma dogmática responsiva às particularidades da atividade sancionatória administrativa.²¹

Há que se mencionar, ainda, lacunas legislativas existentes no DAS – haja vista a ampla quantidade de fatos que podem ensejar procedimentos éticos de cunho administrativo –, de forma que dão azo a uma tentativa de intercâmbio do Direito Penal para o campo de atuação do Direito Administrativo.

Ademais, o garantismo penal também pode ser visto como um fator de aproximação entre o DAS e Direito Penal, de modo que condutas deixam de ser consideradas como crimes e passam a ser responsabilizadas como ilícitos cíveis ou administrativos.

Ressalta-se também que as searas penal e administrativa possuem uma comunicação contínua e dinâmica configurada pelas diferentes demandas e necessidades da sociedade em cada momento da história.

Entretanto, isso não permite afirmar que os institutos sejam substituíveis e intercambiáveis entre si. Dessa maneira, DAS e Direito Penal têm regimes jurídicos distintos.

Os direitos e obrigações concernentes ao Direito Administrativo são aplicáveis aos agentes públicos ou privados que de certa forma possuem relação com setores administrativos

²¹ VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. . 78.

públicos, assim como a sanção administrativa – penalidade de natureza propriamente administrativa – tem a finalidade de resguardar os bens e institutos afetos à administração pública.

Assim, o cerne de atuação do DAS (consolidado por intermédio das sanções administrativas) não é punir o servidor com a finalidade de que haja uma retribuição pelo mal praticado (fim retributivo), tampouco tentará reeducá-lo moralmente (fim de recuperação).

A finalidade do DAS é proteger os diversos setores da Administração Pública, de forma a garantir a idoneidade de seus quadros funcionais e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado ao administrado.

Logo, a sanção administrativa é aplicada para preservar o bom e íntegro funcionamento do serviço público.

Nesse contexto, Alice Voronoff ensina que o foco do direito administrativo disciplinar – ramo do DAS – é a boa prestação de serviços à população, a saber:

No direito administrativo disciplinar, embora haja preceitos que cobrem atitude ilibada e proba do servidor público, não seria adequado falar-se na finalidade de recuperação moral do agente público (como uma espécie de prevenção especial), nem no fim retributivo de imposição ao ofensor de um mal tão grave quanto aquele que ele causou. O foco não é o indivíduo nem a sua atitude interna, mas a integridade dos quadros profissionais da Administração Pública, para que os serviços sejam bem prestados à população.²²

No entanto, em decorrência desse componente ético de resguardo e preservação da coisa pública, que é secundário no DAS, este ramo tem indevidamente se aproximado do regime vinculados ao ordenamento jurídico penal.

Ocorre que, em contraste com o Direito Administrativo, o Direito Penal lida com condutas mais graves (crimes e contravenções penais) que violam bens jurídicos essenciais da sociedade, tais como a vida, a liberdade, e o patrimônio.

Outrossim, as penas no Direito Penal são mais rígidas e severas (como a prisão e a restrição de direitos), bem como buscam, tradicionalmente, alcançar três finalidades principais, a saber: a) prevenção geral: a pena serve como um exemplo para a sociedade, desencorajando a prática de crimes; b) prevenção especial: a pena age diretamente sobre o apenado, de maneira a buscar a ressocialização e o impedimento do cometimento de novos crimes enquanto durar o cumprimento da pena; e c) retribuição: aplica-se ao infrator da lei penal um mal (pena) proporcional ao prejuízo que ele causou com o cometimento do crime, atendendo-se a um senso de justiça.

²² VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. . 126-127.

Dessa forma, há garantias constitucionais que são próprias e específicas da seara penal no que tange ao direito de ir e vir, de modo que é imperioso se fazer uma separação entre DAS e Direito Penal a fim de preservar matérias afetas à garantias penais e liberdade de locomoção. Logo, não se confundem penalidades ocorridas no campo administrativo com aquelas que se situam no ramo do Direito Penal.

Assim, a título de exemplo, multas administrativas ou, no pior do caso, sanções de perda de cargo – as quais são extremamente penosas ao sancionado –, situam-se tão somente nos limites do Direito Administrativo e âmbito patrimonial do cidadão. Não alcançam, portanto, a liberdade de ir e vir do sancionado.

Verifica-se, com isso, que por pior que sejam as sanções administrativas, essas nunca tangenciam a liberdade de locomoção do cidadão sancionado.

Sendo assim, a diferença nuclear entre os regimes jurídicos das penas e sanções administrativas se dá no fato de que no DAS o foco está na preservação, organização e boa gestão administrativa da administração pública e serviços públicos; ao passo que no Direito Penal o foco está na tutela do bens jurídicos mais importantes e sensíveis do indivíduo e da sociedade, de forma a ser imperiosa a aplicação da pena e de seus subsequentes efeitos em desfavor do apenado.

2.2 O Novo Contexto: Expansão do DAS e o Papel das Agências Reguladoras

O Direito Administrativo está presente em diversos setores da sociedade, tais como no trânsito, na vigilância sanitária, no setor elétrico e no meio ambiente. Nessas e em várias outras searas administrativas, o Direito Administrativo se alastrou e se faz presente.

Com efeito, o ramo do Direito Administrativo ocupou diversos espaços na sociedade e, parte relevante desse fenômeno de “administrativização” da vida, possui efeitos no DAS; isso é, a fim de gerir e preservar os diversos campos sociais em que o Direito Administrativo se faz presente, é imprescindível a presença do DAS por intermédio das sanções administrativas.

Essa expansão do Estado nos diversos setores da sociedade ocorreu a partir da década de 1990, período em que, com a reforma do aparato burocrático, houve diversas privatizações e desestatizações, de modo a retirar o Estado da figura de agente econômico direto e inseri-lo como agente econômico indireto. Ou seja, adotou-se estratégias de regulação econômico-social e o Estado passou a atuar como agente econômico indireto.

Nesse contexto, diversos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta passaram a atuar com ampla competência regulatória. E, nesse contexto, foram criadas as agências reguladoras²³, que podem ser conceituadas da seguinte forma, a saber:

São órgãos criados pelo poder público com a finalidade de regular e fiscalizar a atuação de empresas privadas, prestadoras de serviços públicos. Em geral, envolvem serviços públicos cuja execução foi transferida à iniciativa privada por delegação, decorrente de concessão ou permissão. Cabe às Agências Reguladoras verificar o cumprimento das metas estabelecidas nos contratos, podendo, inclusive, aplicar multas aos concessionários/permissionários. Existem ainda Agências Reguladoras criadas para regulamentar e fiscalizar determinada atividade econômica.²⁴

Logo, com a criação das agências reguladoras, há forte e consolidada presença Estatal nos mais diversos setores e ramos da sociedade. E, diante disso, é possível perceber a ampliação do DAS e subsequente possibilidade de aplicação de medidas de gestão e fiscalização em desfavor de agentes públicos ou privados ligados à administração pública.

Noutras palavras, o Poder concernente à punição e fiscalização do Estado tem tido forte e crescente presença no âmbito administrativo em razão das agências reguladoras, as quais possuem atribuições legais próprias atinentes à responsabilização administrativa de agentes infratores de ordenamentos jurídicos administrativos.

Além disso, nesse contexto de ampliação do DAS e subsequente consolidação de normas administrativas sancionatórias para fins de tutela jurídica da Administração Pública e administrados, assim como para fins de gestão pública, há que se mencionar entendimento de Fábio Medina Osório, *in verbis*:

[...] o Estado intervém em determinados domínios da sociedade, pode valer-se do Direito Administrativo Sancionatório. Tal seria o caso do Estado regulando serviços de telecomunicações, transportes, enfim, serviços públicos, punindo com sanções administrativas, comportamentos dos cidadãos (particulares) e agentes públicos, com o objetivo de proteger determinados bens jurídicos. Se esses mesmos comportamentos são, ainda, sancionados pelo direito penal, ainda que cumulativamente com o Direito Administrativo, tal decorre do fato de o Estado atuar nesse terreno, ou seja, do intervencionismo estatal protetivo na tutela de determinados serviços. No fundo, nesse campo, o poder sancionador não deixa de representar algum parentesco com o poder

²³ Nesse sentido, Nascimento, Forni e Soares, afirmam que as agências reguladoras “surgiram no contexto da reforma do estado operada nos anos 1990, que objetivava ‘redefinir um novo Estado em um mundo globalizado’ (Bresser-Pereira, 1998, p. 21). Intentava-se que o Poder Público deixasse de executar diretamente obras e serviços públicos para assumir a elaboração e execução da política regulatória de setores da economia nos quais empresas estatais costumavam atuar na prestação de serviços públicos. Esses serviços passariam, então, a ser desempenhados por agentes privados, especialmente concessionárias de serviços públicos, que se submeteriam à regulação por agências dotadas de independência decisória, finalística, instrumental e financeira (Wald; Moraes, 1999). Operou-se a reforma, e foram criadas, inicialmente, agências reguladoras dos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo, seguidas de diversas outras, anos mais tarde” (NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1034-1070, 2025, p. 1048).

²⁴ Manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. p. 7. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Ag%C3%A2ncias%20reguladoras.pdf>. Acesso em 22 jun. 2025.

de polícia, embora, teoricamente, não se possa atrelar a sanção administrativa ao poder de polícia. Em tais casos, o poder punitivo realmente apresenta-se instrumentalmente ligado à gestão pública²⁵.

É notória, portanto, a presença do Estado nos mais diversos ramos e setores sociais, como na energia elétrica, no meio-ambiente, nas estradas, nas comunicações, na regulação de mídias e tecnologias, e na saúde e vigilância sanitária, assim como o DAS se faz necessário como legítima ferramenta de gestão pública.

Não se pode ignorar, com isso, a suma necessidade de se tipificar condutas passíveis de sanção administrativa, assim como a gama de situações que podem ocorrer para fins de atuação do DAS em favor da administração pública. E essa problemática gera desafios a serem enfrentados nos estudos do *ius puniendi* Estatal: saber quais são os limites do DAS e quais as garantias constitucionais penais que devem se valer nos processos e procedimentos éticos de natureza administrativa, considerando-se, ainda, o princípio fundamental do *non bis in idem*, que será objeto de análise adiante.

Portanto, tendo-se em vista que a presença do DAS se dá especialmente pela atuação das agências reguladoras e em favor da Administração Pública, o trespasse das garantias constitucionais penais ao Direito Administrativo pode ensejar problemas jurídicos – porquanto o Direito Penal e o Direito Processual Penal são estritamente vinculados entre si e não se misturam com os demais ramos do Direito Punitivo.

²⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 148-169.

3 O IMPERATIVO DA DELIMITAÇÃO: GARANTIAS, TEMPO E O PRINCÍPIO NE BIS IN IDEM

3.1 A Impossibilidade de Transposição Integral das Garantias Penais ao DAS

Inicialmente, tem-se que é tema de debate na matéria do *ius puniendi* se as garantias constitucionais penais devem ser transpassadas integralmente ou não ao DAS.

No Direito Sancionador são abarcados os estudos e aplicações das responsabilidades civis, administrativas e penais. Ocorre que ao agente público julgador deve ser permitido saber – mediante leis ou normas sancionatórias preestabelecidas – distinguir exatamente a extensão e profundidade da sanção ou punição a ser eventualmente aplicada.

E no mesmo sentido deve ser garantido ao agente infrator processado os limites de eventuais penas ou sanções, assim como o juízo ou autoridades administrativas que julgarão o caso em análise. Ou seja, deve ser garantido ao infrator da lei o conhecimento *in totum* acerca da aplicabilidade da lei punitiva ou sancionatória.

Com efeito, na aplicabilidade das penas criminais ou sanções administrativas é imprescindível a preservação de institutos específicos de cada seara jurídica, assim como das finalidades e naturezas jurídicas próprias de cada um – sob pena de confusão e aplicação indevida do Poder Punitivo Estatal.

O que está em análise são as ferramentas, modos e extensão das punições permitidas ao Estado em âmbito penal e administrativo, uma vez que, ontologicamente, penas e sanções não se distinguem.

Pode-se dizer, nesse passo, que cabe ao Estado decidir, no âmbito de sua discricionariedade político-legislativa, entre tipificar ilícitos de uma ou de outra espécie (penal ou administrativo), ou até de ambas.

Logo, a diferença entre esses institutos jurídicos decorre exclusivamente do elemento formal, isso é, do regime jurídico escolhido pelo legislador quando da criação da penalidade. Nesse mesmo sentido é o entendimento de Regis Fernandes de Oliveira, que defende não existir diferença ontológica entre pena e sanção administrativa. A distinção decorreria de elementos apenas formais atrelados ao regime jurídico aplicável a cada espécie, como o órgão competente para investigar e impor a punição²⁶.

²⁶ MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**, Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade;

Embora o caráter punitivo permita aproximações entre o Direito Penal e o DAS, é imprescindível desenvolver ferramentas específicas para o direito administrativo, uma vez que a origem ontológica punitiva comum entre os dois ramos não autoriza a transposição de regimes jurídicos. Com efeito, a contribuição do Direito Penal deve ser integrada de forma adaptada, variando conforme a área. Por exemplo, em infrações disciplinares, que envolvem fortes componentes ético-morais (semelhantes ao direito penal), essa integração pode ser mais intensa.

Contudo, o propósito nunca é substituir ou distorcer o regime jurídico-administrativo, mas sim inspirar-se no direito penal a fim de melhor defini-lo.

Nesse passo, ensina a professora Alice Voronoff que:

Há de se ter bem claro que essa composição não implica submeter o direito administrativo a raciocínios e construções típicos do direito penal. É fato que o caráter sancionatório permite aproximações com o direito penal; mas desde que isso auxilie na elaboração de um ferramental próprio para o direito administrativo. A contribuição deve ser para integrar. E poderá sê-lo em graus distintos, de acordo como o ramo do direito administrativo sancionador a ser considerado.

...

De qualquer forma, não para deslocar ou desnaturar o regime jurídico-administrativo, mas como inspiração para defini-lo.²⁷

Noutro giro, em que pese as garantias constitucionais penais não serem transpassadas integralmente ao DAS, os princípios constitucionais processuais como o da ampla defesa, contraditório, e devido processo legal, devem ser aplicados em todos e quaisquer processos – sejam eles de natureza judicial ou administrativa.

Deve-se atentar, então, que alguns dos princípios processuais citados na CF/88 foram criados especificamente para fins de aplicabilidade na seara penal, com a razão de proteger a eventual privação de liberdade do cidadão em caso de infração da lei penal, porquanto a liberdade de locomoção é sabidamente um dos bens jurídicos mais relevantes e primordiais do ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da retroatividade benéfica, que será abordada adiante.

É nessa conjuntura que reside a fundamental importância de haver leis e normas sancionatórias preestabelecidas com a finalidade de resguardar a segurança jurídica tanto de administrados como de administradores aplicadores das sanções ou punições.

Além disso, o intercâmbio entre o Direito Penal e o DAS no exercício do *ius puniendi* do Estado pode ora ser benéfico a eventuais responsabilizados, mas também pode ser maléfico

Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. . 42.

²⁷ MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. . 116-117.

– a depender do caso concreto e o rumo tomado pelo processo e garantias de defesa e acusação incidentes ou não.

Nesse passo, de acordo com Fábio Medina Osório:

Uma profunda desconfiança em relação ao sistema penal, concretamente dirigida aos juízes dessa área especializada, reforça as reformas tendentes ao alargamento do espectro de incidência das normas sancionadoras de improbidade, abrindo espaço a outras normas similares, em setores diversos.²⁸

Note-se que há diversas construções teóricas e jurisprudenciais acerca da aplicação das garantias constitucionais previstas no art. 5º da CF/88 ao Direito Administrativo. O problema reside na questão – como bem pontuado pela professora Alice Voronoff –, de que “faltam parâmetros ou consensos mínimos que orientem esse trespasse normativo de um campo a outro”.²⁹

Observa-se, ante o exposto, que não há critérios e parâmetros delimitadores da transposição das garantias penais – contidas no artigo 5º da CF/88 – ao DAS, de modo que falta clareza e entendimentos pacíficos sobre o assunto, o que dá origem a uma aplicação casuística e aleatória de garantias.

A aproximação com o Direito Penal serve apenas como inspiração para desenvolver ferramentas específicas em prol do DAS, sem submetê-lo, contudo, às regras relativas ao regime jurídico penal.

Portanto, a comunicação entre Direito Penal e DAS varia conforme a área de aplicação. Mas nunca para descaracterizar o regime jurídico-administrativo – uma vez que as penas possuem efeitos no direito de ir e vir dos apenados, por conta de crimes cometidos por agentes infratores da lei penal e subsequente violações aos bens jurídicos mais importantes e sensíveis das pessoas; e a sanção administrativa, por seu turno, visa tutelar a administração pública e administrados, mas nunca cercear a liberdade de locomoção de alguém por conta do cometimento de ilícitos administrativos.

²⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 296.

²⁹ MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019

3.2 Retroatividade das Leis: O Caso Específico do Direito Administrativo Sancionador

Outro fundamento imprescindível para o estudo da separação entre DAS e Direito Penal é o debate acerca da retroatividade das leis penais e das leis não penais.

Assim, em que pese os argumentos a seguir trazidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) terem se dado em discussão sobre a retroatividade da lei em matéria de improbidade administrativa, quando do julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843.989/PR, os fundamentos aventados no mencionado julgamento são pertinentes para o contexto do que se pretende expor no presente tópico. A observação é relevante porque, como se adota, neste texto, um critério formal para definir o escopo do DAS – sanção aplicada pela autoridade administrativa –, a improbidade³⁰ situa-se fora desse escopo, o que não impede, por outro lado, o a transposição de argumentos³¹.

Dito isso e adotando-se o posicionamento do Ministro Edson Fachin do STF, pode-se dizer que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu. A tempo e modo, observa-se que a Constituição estabeleceu expressamente que a lei nova poderá retroagir para beneficiar o réu, desde que se trate de lei de natureza penal, silenciando quanto a leis de outra natureza”³².

Outrossim, a lei *não penal* não poderá retroagir, haja vista o risco de se violar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF/88), pilares fundamentais do conceito maior que é a segurança e estabilidade jurídicas.

Com efeito, a segurança jurídica envolve o plano a) institucional, b) objetivo, e c) subjetivo. Nesse passo, de acordo com o Ministro Roberto Barroso do STF:

³⁰ Segundo Forni e Lima, a improbidade administrativa, como fenômeno jurídico, denota a inobservância do dever de exercer funções públicas com objetivos públicos, plasmada pela negação de valores morais norteadores do atuar estatal, numa atitude manchada pela desonra, materializada na desonestidade e/ou na grave ineficiência funcional (FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 41–65, 2023, p. 152).

³¹ Nesse diapasão, as sanções impostas pelos tribunais de contas também se situam fora do escopo do DAS, levando-se em conta o critério formal. Isso porque reconhece-se a existência de uma função controladora, ao lado das tradicionais funções administrativa, judicial e legislativa (FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. **Revista do TCU**, n. 146, jul./dez., 2020, p. 81; FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173- 192, abr./jun. 2025, p. 176).

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *ARE 843989/PR*, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022 (Repercussão Geral – Tema 1199). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 10 out. 2025, p. 180.

No plano institucional, a segurança exige a existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. A estabilidade mínima das normas jurídicas começa pela própria Constituição, que tem vocação de permanência e é dotada de rigidez, o que dificulta sua alteração.

No plano objetivo, a segurança jurídica envolve a clareza e inteligibilidade dos enunciados normativos, para que não haja dúvida quanto às condutas exigidas; a anterioridade das normas em relação aos fatos que pretendem reger; e sua não retroatividade, com respeito às situações já constituídas.

No plano subjetivo, a segurança jurídica tutela a proteção da confiança das pessoas, isto é, as expectativas legítimas e a preservação de determinados efeitos de atos praticados no passado, ainda que venham a ser reputados inválidos.³³

Noutro giro, o Direito Administrativo tangencia outros ordenamentos jurídicos, outras esferas jurídicas; ou seja, atua naquilo que concerne à Administração Pública em sentido amplo e administrados.

Nesse sentido, compreende-se que a retroatividade de normas mais benéficas posteriores à sanção em âmbito administrativo é restrita, só ocorrendo por disposição expressa na legislação.

Esse é o entendimento, inclusive, do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº. 2.103.140 – ES³⁴, a saber:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.

1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do tempus regit actum, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.

[...]

4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas. (grifo nosso).

A noção de irretroatividade dos comandos normativos possui extrema relevância considerando-se a relação originária que ostenta com o princípio da segurança jurídica. Logo, como dito, a retroatividade da lei mais benéfica não possui aplicação automática diante das

³³ Idem, p. 112.

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. REsp 2.103.140/ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 4 de junho de 2024. Disponível em: processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=250724944&num_registro=202303689786&data=20240618&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 20 out. 2025, p. 1.

penalidades aplicadas pelo Estado – exceto aquelas concernentes ao Direito Penal, como referido no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do RE 843.989/PR, a saber:

[...] o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. O inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal. Em regra, a lei não deve retroagir, pois “não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então “retroagirá para beneficiar o réu”. Trata-se, portanto, de expressa e excepcional previsão constitucional de retroatividade.³⁵

Na mesma toada, Rafael Munhoz de Mello afirma que “não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva, pois não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator”. É que o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica “funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador”³⁶.

Voltando novamente à exposição do Ministro Alexandre de Moraes:

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.³⁷

No mesmo sentido, o art. 6º da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) também estatui a irretroatividade das leis, ao estabelecer que a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Destaca-se, além do mais, acerca do sentido da irretroatividade, o entendimento da Segunda Turma do STF em decisão no ARE 1019161 AgR, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, no qual consignou que:

Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa,

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Op. cit.

³⁶ MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 154-155.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Op. cit.

admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo.³⁸

Sendo assim, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico pátrio, aplicável exclusivamente ao Direito Penal e às subsequentes garantias constitucionais vinculadas a esse regime jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas, que ganham especial relevância no contexto do Direito Administrativo.

3.3 O Non Bis In Idem como Chave para a Separação Funcional

O *non bis in idem* é um princípio fundamental do Direito Sancionador que impede o duplo processamento ou dupla punição de uma mesma pessoa em decorrência de um mesmo fato, isso é, impede que uma pessoa seja processada ou punida mais de uma vez pelo mesmo fato.

Assim, diante da vasta extensão de infrações administrativas existentes – ou que possam vir a existir –, é possível ocorrer um fato punível tanto na esfera administrativa como na judicial, tais como em caso de crimes contra a administração pública (ação de natureza jurídica penal), improbidade administrativa (ação de natureza jurídica cível), ou infrações éticas praticadas por servidores públicos ou empregados públicos passíveis de sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (procedimentos éticos de natureza administrativa).

Alguns questionamentos podem ser realizados acerca da situação versada acima: o fato seria passível de punição na esfera administrativa e judicial? Ou apenas na judicial? Em havendo sanção na esfera administrativa pelo hipotético fato, ele também seria punível na esfera judicial com outras sanções? Isso não poderia ser um caso de dupla punição pelo mesmo fato?

Para uma abordagem inicial, concernente ao contexto do Direito Penal, onde vedação ao *bis in idem* se origina, confira-se lição de Nucci, a saber: “o princípio da vedação da dupla punição pelo mesmo fato, de matiz penal, vincula-se ao princípio da vedação do duplo processo pelo mesmo fato, de fundo processual penal”, assim, “não se pode nem mesmo processar duas vezes o mesmo sujeito, com base nos mesmos fatos; muito menos, puni-lo duas vezes por isso”³⁹.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. ARE 1019161/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado de 21 à 28 de abril de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5115705>. Acesso em: 20 out. 2025, p. 1.

³⁹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. . 31-33.

Nesse sentido, a finalidade do *non bis in idem* no contexto penal é proteger o cidadão contra eventuais abusos do poder punitivo do Estado em face do direito de ir e vir/liberdade de locomoção e, assim, assegurar que penas sejam justas e proporcionais, assim como trazer segurança jurídica aos condenados – no tocante ao sofrimento de eventuais penalidades – e às autoridades julgadoras – no tocante a aplicação de penas ou previamente delimitadas e estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

No entanto, quando se trata do sancionamento em diferentes esferas, o quadro muda. Justamente pela diferença de objetivo no sancionamento, via de regra não incide a vedação ao *bis in idem*, sendo necessária apenas a eventual compensação ou consideração do que ocorreu em um âmbito sancionatório na apenação subsequente.

Marília Barros Xavier, nessa linha, defende “a aceitabilidade da justificação para o duplo processamento materialmente penal, na realização do *ius puniendi*, na presença do direito administrativo sancionador”⁴⁰, pelas seguintes razões:

Isso se justifica uma vez que, em se tratando de sanções funcionalmente diversas, por exemplo, complementares ou acessórias, justificadas, portanto, de um ponto de vista funcional, concreto e empírico, o *ne bis in idem* não impede também a duplicidade de processos materialmente penais que realizem tais sanções e suas diversas funções. Acrescenta-se que, na racionalidade no *ius puniendi*, diante da possibilidade do cúmulo entre sanções funcionalmente distintas, dado o sentido funcional dos processos: em todos os casos de dupla idêntica sanção, ou de sanções restritivas de idênticos direitos (= ausente a diversidade funcional), é devido o desconto entre as penalidades, não havendo justificação punitiva na repetição – em que se padeça duas vezes do mesmo sofrimento – em razão do *ne bis in idem* em sua vertente material⁴¹.

Parece ser essa a posição adotada pelo legislador nacional no art. 22, § 3º, da LINDB, ao afirmar que “as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. Ou seja, além de não haver vedação ao sancionamento em duas esferas pelo mesmo fato, há apenas o dever de compensação quando se tratar de sanções de “mesma natureza”, segundo o dispositivo transcrito.

De modo diverso do que se extrai da literalidade do dispositivo, compreende-se que, mesmo tratando-se de esferas diferentes, a compensação é devida. Um dano ao erário calculado pelo Tribunal de Contas, por exemplo, deve levar em consideração eventual acordo ressarcitório feito pelo infrator com o Ministério Público, no qual já houve quantias p. as ao Poder Público.

Acrescente-se que o *non bis in idem* não se aplica às punições em seara administrativa e cível, de modo que condutas ilícitas praticadas por funcionários públicos ou agentes privados

⁴⁰ XAVIER, Marília Barros. O sentido funcional dos processos sancionadores e a chave para o *ne bis in idem* no Brasil. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 27, n. 149, p. 17-30, jan./fev. 2025, p. 28.

⁴¹ XAVIER, Marília Barros. O sentido funcional dos processos sancionadores e a chave para o *ne bis in idem* no Brasil. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 27, n. 149, p. 17-30, jan./fev. 2025, p. 28.

ligados à administração pública podem ser penalizadas administrativamente e também civilmente, sem prejuízo de quaisquer garantias constitucionais.

Com efeito, a improbidade administrativa, por exemplo, pode ensejar penalizações ao agente infrator da lei tanto no âmbito administrativo (com a perda do cargo, por exemplo) como em âmbito cível (com o dever de p. ar multas, por exemplo).

Fica claro, dessa forma, que, embora as distintas esferas sancionatórias devam compensar e considerar, na dosimetria, eventuais sanções em outros âmbitos punitivos, não há interdição ao sancionamento em múltiplas esferas pelos mesmos fatos, tendo em vista as diferentes finalidades das punições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi demonstrar a necessidade da separação entre as esferas penal e administrativa no *ius puniendi* Estatal (Direito Penal e DAS).

Dessa maneira, realizou-se a diferenciação entre Direito Penal e Direito Administrativo, assim como se destacaram as diferenças entre pena (punição de natureza jurídica penal) e sanção administrativa (punição de natureza jurídica administrativa) – em que pese ontologicamente não haver distinção entre pena e sanção administrativa.

Verificou-se que o Direito Penal deve ser acionado em último caso e tem como finalidade a proteção aos bens jurídicos mais relevantes do cidadão. Viu-se também que a aplicação das penas ocorre no regime jurídico penal e possui aplicação como resposta ao cometimento de crimes por agentes infratores da lei penal.

Nesse contexto, observou-se que o único âmbito jurídico permitido a restringir a liberdade de locomoção como medida punitiva é o penal.

Quanto ao DAS, demonstrou-se que este é aplicado mediante sanções administrativas, as quais foram definidas como *ferramentas de apoio à gestão pública*, de modo que se deve valer dessa espécie de punição administrativa para fins de preservação e tutela da administração pública, bem como para preservar direitos de administrados. Logo, a sanção administrativa é vinculada ao Direito Administrativo.

Além disso, destacou-se no trabalho o crescimento e fortalecimento do DAS por conta da expansão das agências reguladoras (a partir dos anos de 1990), as quais possuem competências próprias relativas à fiscalização e punição em caso de violação de bens ou interesses concernentes à administração pública na seara regulatória.

Nesse contexto de crescimento do DAS, seguiu o trabalho demonstrando que as garantias constitucionais penais são estritamente vinculadas ao Direito Penal e ao Direito Processual Penal.

Demonstrou-se, ainda, que a retroatividade das leis mais benéficas ao réu é particularidade exclusiva do Direito Penal – sendo, portanto, regra inexistente no DAS. Destacou-se, ainda, que a regra geral é a irretroatividade das leis, assim como se frisou a preservação dos atos jurídicos perfeitos e o princípio do *tempus regit actum* – regra na jurisdição cível.

Entendeu-se que não há critérios e parâmetros delimitadores da transposição das garantias constitucionais penais ao DAS, em razão da falta de clareza e entendimentos pacíficos sobre o assunto.

A aproximação do DAS ao Direito Penal serve apenas como inspiração para desenvolver ferramentas específicas em prol daquele, de forma a não submeter o DAS às regras atinentes ao regime jurídico penal.

O trabalho também discorreu sobre a vedação ao duplo processamento ou dupla penalização pelos mesmos fatos – princípio do *non bis in idem*. Concluiu-se, nesse contexto, que a vedação ao *bis in idem* é própria de cada esfera sancionatória, não se prestando a interditar que são sanções de diferentes naturezas sejam cominadas, o que se coaduna às diretrizes da LINDB.

Nesse sentido, verificou-se que o mesmo fato pode ser processado e penalizado nas esferas cível e administrativa sem prejuízo de garantias constitucionais, uma vez que os poderes relativos à privação – ou restrição – da liberdade de locomoção diz respeito exclusivamente às penas e ao Direito Penal, e não às demais esferas e espécies punitivas do Estado.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 225, Rio de Janeiro: Renovar, p. 109-129, jul./set., 2001.
- BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. Multas Administrativas. **Revista de Administración Pública**, Madri, v. 79, p. 9-65, jan./abr. 1976.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *ARE 843989/PR*, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022 (Repercussão Geral – Tema 1199). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 10 out. 2025.
- BUSATO, Paulo Cesar. **Direito penal**: parte geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CARVALHO, Guilherme; HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. As “cláusulas exorbitantes” 30 anos depois: notas sobre as prerrogativas da administração pública na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 284, n. 1, p. 157-188, jan./abr. 2025.
- DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. **Revista Ius et Praxis**, ano 22, n. 2, 2016.
- DEZAN, Sandro Lúcio; PARENTE, Dante Aguiar. Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. **Revista da AGU**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 119-148, jan./mar., 2023.
- JESUS, Damásio de Direito penal, volume 1: parte geral / Damásio de Jesus. — 32. ed. — São Paulo: Saraiva, 2011.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. **Curso de Derecho Administrativo**. 5. ed. Madri: Civitas, 1998, v. II.
- FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo**. 2. ed. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1962, v. II.
- FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 23, n. 90, p. 173- 192, abr./jun. 2025.
- FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. **Revista do TCU**, n. 146, jul./dez., 2020.
- FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 41–65, 2023.

Manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Ag%C3%A2ncias%20reguladoras.pdf>. Acesso em 22.06.2025.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil.** Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 35. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003. Trimestral. Ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador:** as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007.

NASCIMENTO, Roberta Simões; FORNI, João Paulo Gualberto; SOARES, Fabiana de Menezes. Precisamos de um guardião da regulação? A função de regulatory oversight body nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, 1034-1070, 2025.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador.** 2. ed. Madri: Tecnos, 1993.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador.** 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal** 10. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal.** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 296.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SENADO FEDERAL. Página do Site do Senado Federal: site do Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/agencias-reguladoras#:~:text=Institu%C3%ADdas%20sob%20a%20forma%20de,interm%C3%A9dio%20de%20concess%C3%B5es%2C%20permiss%C3%B5es%20etc>. Acesso em 22 jun. 2025.

PÉREZ, Adolfo Carretero; SANCHES, Adolfo Carretero. **Derecho Administrativo Sancionador.** Madri: Edersa, 1992.

RINCÓN, José Suay. **Sanciones Administrativas.** Bolonha: Real Colegio de España, 1989.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019.

XAVIER, Marília Barros. O sentido funcional dos processos sancionadores e a chave para o ne bis in idem no Brasil. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 27, n. 149, p. 17-30, jan./fev. 2025, p. 28.