

ORIGEM, DESENVOLVIMENTO E PERSPECTIVAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL

ORIGIN, DEVELOPMENT, AND PERSPECTIVES OF ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW IN BRAZIL

Lizandra Pinto de Souza¹
Clemir José Kades Junior²

Resumo: O Direito Administrativo, enquanto ramo sistematizado do Direito, é campo relativamente recente, na medida em que tem origem nos movimentos constitucionalistas do século XVIII, marcados pelo fim do absolutismo e pela construção e delimitação do poder do governo em relação aos governados. O Direito Administrativo Sancionador, enquanto sub-ramo do Direito Administrativo, ganhou relevância com seu reforço legislativo, por meio da Lei n. 14.230/2021, alteradora da Lei n. 8.429/1992. Diante disso, emerge, no cenário jurídico atual, a relevância do debate quanto à (in)existência de sistematização efetiva para a matéria no Brasil, com a construção de uma teoria geral e a consolidação do Direito Administrativo Sancionador como sub-ramo autônomo. O presente estudo objetiva realizar uma análise preliminar que aborda esse questionamento, por meio de uma pesquisa qualitativa e indutiva, lastreada em fontes bibliográficas e documentais. Apesar de o Direito Administrativo Sancionador ainda não ter uma sistematização suficiente no Brasil, há iniciativas relevantes e boas perspectivas para debates futuros, os quais devem ser realizados com cautela, centrados nas particularidades que tocam a matéria e nos seus contextos de aplicação.

- 1 Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Juíza de Direito na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Chapecó/SC. *E-mail:* lizandra@tjsc.jus.br
- 2 Mestre em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Assessor Jurídico na 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Chapecó/SC. *E-mail:* clemir.junior@tjsc.jus.br

Palavras-chave: direito brasileiro; poder punitivo estatal; improbidade administrativa; sistematização teórica; princípios constitucionais.

Abstract: The Administrative Law, as a systematized branch of Law, is a relatively recent field, originating in the 18th-century constitutionalist movements, which were marked by the end of absolutism and the construction and delimitation of the government's power in relation to the governed. The Administrative Sanctioning Law, as a sub-branch of Administrative Law, gained relevance with its legislative reinforcement through Law n. 14.230/2021, which amended Law n. 8.429/1992. Consequently, the relevance of the debate regarding the (non)existence of effective systematization for the matter in Brazil emerges in the current legal landscape, along with the construction of a general theory and the consolidation of Administrative Sanctioning Law as an autonomous sub-branch. The present study aims to conduct a preliminary investigation that addresses this issue through qualitative and inductive research, supported by bibliographic and documentary sources. Although Administrative Sanctioning Law still lacks sufficient systematization in Brazil, there are relevant initiatives and good prospects for future debates. These should be conducted with caution, focusing on the particularities of the subject and its application contexts.

Keywords: Brazilian law; state punitive power; administrative improbity; theoretical systematization; constitutional principles.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo, enquanto ramo sistematizado do Direito, é relativamente recente no cenário jurídico. Embora sejam identificadas tentativas antigas de regulação das relações entre governo e governado, foi a partir dos movimentos constitucionalistas do século XVIII e do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito que o Direito Administrativo começou a se desenvolver como um efetivo sistema jurídico autônomo.

Com efeito, foi a partir da Constituição de 1988 que o Direito Administrativo se formou sistematicamente no Brasil, com a normatização das relações entre o Estado e a sociedade e, inclusive, com a delimitação do poder do Estado e o seu estabelecimento como figura garantidora perante os administrados (como o que ocorre em relação à saúde e à educação).

Não obstante, o Direito Administrativo ainda carece de uma maior organicidade, sobretudo porque a atuação do Poder Público é fragmentada em diversos entes, órgãos e entidades, o que dificulta uma normatização do sistema administrativo.

Nesse cenário, emerge uma preocupação com os estudos da vertente sancionadora do Direito Administrativo, a qual abrange frentes importantes para a manutenção de princípios basilares da Administração Pública, afinal, envolve o combate às irregularidades na estrutura da Administração, como a improbidade administrativa.

A partir da publicação da Lei n. 14.230/2021, que alterou a Lei n. 8.429/1992, o ramo administrativo sancionador, até então abordado de forma tímida, passou a ganhar maior evidência no cenário jurídico brasileiro, pois a nova lei o apresentou como espécie de sub-ramo autônomo do Direito Administrativo ao afirmar que o sistema de combate à improbidade administrativa deve ser norteado pelos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Essa indicação enfática do Direito Administrativo Sancionador na legislação – ao que se constata, a primeira menção legislativa desse sub-ramo no Brasil – faz surgir o questionamento de quais seriam as bases jurídicas do Direito Administrativo Sancionador no Brasil. Mais precisamente, questiona-se se o Direito Administrativo Sancionador é, efetivamente, um sub-ramo sistematizado do Direito Administrativo ou se há ainda campo para avanço em uma sistematização.

Tal constatação é relevante para o cenário jurídico contemporâneo, na medida em que o reconhecimento legislativo do Direito Administrativo Sancionador demonstra que a sua compreensão é essencial para o estudo e a condução da atividade punitiva do Estado. O tema ganha ainda mais relevância diante dos crescentes debates doutrinários e jurisprudenciais sobre a matéria, inclusive perante a Suprema Corte brasileira, que conferiu ao tema resolução vinculante por meio da sistemática da Repercussão Geral, sob o Tema n. 1.199.

Para a condução desse estudo, será adotada abordagem qualitativa e indutiva, com análise bibliográfica e documental. A estrutura abrangerá, em um primeiro momento, pesquisa histórica sobre o Direito

Administrativo e seu sub-ramo sancionador no Brasil, com o objetivo de compreender como foi formada a base de tais sistemas no cenário jurídico nacional. Em um segundo momento, serão identificados os contornos e perspectivas do Direito Administrativo Sancionador no Brasil, com o objetivo de analisar se há ou não a sistematização de um sub-ramo sancionador no Direito Administrativo brasileiro, bem como identificar as balizas necessárias para a construção de uma teoria geral para o sub-ramo sancionador e as perspectivas para a temática no cenário jurídico nacional, tendo por base, inclusive, as considerações da doutrina internacional sobre a matéria.

2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SEU SUB-RAMO SANCIONADOR NO BRASIL

Embora haja identificação histórica de normas com natureza administrativa no cenário jurídico internacional, o Direito Administrativo, enquanto ramo sistematizado do Direito, tem origem relativamente recente.

Como lembra José dos Santos Carvalho Filho (2023), mesmo que timidamente e sem uma sistematização propriamente dita, os ordenamentos mais antigos externavam tentativas de regulação das relações entre o Poder e os integrantes da sociedade. Contudo, é a partir dos movimentos constitucionalistas do século XVIII e da instituição dos Estados de Direito que surge um Direito Administrativo sistematizado.

Esse momento histórico é marcado pela queda do absolutismo, com delineamento de um corpo robusto de regras regentes das relações entre administração e administrado e com o objetivo precípua de limitação do poder do governante. Como resultado, obtém-se – nas Constituições e nas legislações próprias – um tratamento especializado para as relações travadas entre o Estado e a sociedade, mediante o estabelecimento de um corpo específico de normas, em alguma medida diversas do Direito Civil e do Direito Penal.

Com efeito, as regras utilizadas para diferenciar as vontades da Administração foram se transformando ao longo do tempo em um regime especial, conferindo aparentes privilégios e vários poderes à administração do Estado (dentre eles, o poder sancionador e de execução dos próprios atos).

Foi esse delineamento de poderes e a necessidade de regulá-los que fez com que surgisse, dos pontos de vista legal e judicial, uma série de sujeições e limites às atividades da Administração, dando origem, no século XIX, ao Direito Administrativo, nos moldes da *Civil Law* (Osório, 2023).

Portanto, como ramo autônomo, o Direito Administrativo é relativamente recente e surgiu para tratar, especificamente, dos interesses da Administração Pública que se desenvolvia naquele momento revolucionário histórico do século XVIII, frente à Primeira Revolução Industrial, em que era necessário não apenas viabilizar, mas também regular e limitar a ação dos governantes, visando a uma melhor organização da vida social.

Modernamente, considerando que as regras, limitações e sanções administrativas são muito fragmentadas entre os vários entes estatais das Administrações direta e indireta – na medida em que emanam dos múltiplos órgãos e entidades da Administração Pública, com consideráveis variações –, prevaleceram, no Brasil, conceitos abertos quanto ao objeto e abrangência do Direito Administrativo.

Nesse sentido, relembram-se clássicos, como Meirelles (2012, p. 40) – para quem o Direito Administrativo é o “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” – e Bandeira de Mello (2005, p. 35) – que define o Direito Administrativo como “ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem”.

Bandeira de Mello (2005) ainda adverte que o Direito Administrativo aglutinaria os deveres da Administração em face dos administrados, considerados como corpo social, e indica como pontos fundamentais de um regime jurídico-administrativo a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público. Ou seja, o grande pilar do Direito Administrativo sempre foi o interesse público, não o interesse da Administração.

Contudo, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público não são absolutos. Embora tenham maior relevância nas justificações teóricas dos juristas, eles devem se conformar com o sis-

tema. Por isso, eles não têm valor intrínseco, perene e imutável, como adverte Bandeira de Mello (2005).

A despeito do consenso acerca dos princípios e normas que formam o todo do Direito Administrativo, a doutrina internacional – até mesmo em vista da dificuldade originada do caráter fragmentário das relações entre as diversas frentes da Administração e os administrados – não logrou êxito em desenvolver um regime administrativo explícito, de modo a conferir um núcleo convergente para todos os princípios e demais fontes do Direito Administrativo. Faltariam estudos visando conferir organicidade a este ramo do Direito, a fim de se verificar, abstratamente, os princípios básicos que o conformam, como eles se relacionam e os subprincípios que deles derivam (Bandeira de Mello, 2005).

Contemporaneamente, apesar da insuficiência de elementos descritivos para se compilar todos os interesses administrativos sob um mesmo conceito, há definições mais específicas que visam orientar os estudos. Osório, por exemplo, apresenta o Direito Administrativo como:

Ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas de organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada (Osório, 2023, p. 71).

Para o autor, em consonância com a doutrina clássica, também o interesse público é o pilar do Direito Administrativo, pois seria a “razão de ser dos poderes, privilégios, sujeições e, conseqüentemente, limites aos quais estão submetidas as Administrações Públicas” (Osório, 2023, p. 58).

Marçal Justen Filho, membro da comissão de juristas formada para a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, afirma que:

O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas que disciplinam a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais investidas da função administrativa estatal e da gestão dos bens públicos e privados necessários, visando à realização dos direitos fundamentais da generalidade do povo e à promoção do desenvolvimento nacional susten-

tável (Justen Filho, 2025, p. 1).

Seu conceito vai um pouco adiante e declara que a atividade administrativa no Estado Democrático de Direito se subordina a um critério fundamental, anterior ao interesse público, qual seja, a supremacia e a indisponibilidade dos direitos fundamentais:

Somente é possível aludir a interesse público como resultado de um processo de produção e aplicação do direito. Não há interesse público prévio ao direito ou anterior à atividade decisória da Administração Pública.

Uma decisão produzida por procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos poderá ser reputada como uma tradução do interesse público. Porém não se legitimará em virtude da mera invocação a esse interesse público, mas sim porque no caso concreto esse interesse se mostra compatível com a procedimentalização da atividade administrativa e os direitos fundamentais.

[...]

O processo de democratização conduz à necessidade de verificar, em cada oportunidade, como se configura o interesse público. Sempre e em todos os casos, tal medida se dá mediante o reconhecimento da intangibilidade dos direitos fundamentais (Justen Filho, 2025, p. 50-51).

Os conceitos são incompletos e servem somente como pontos de partida para o estudo, na medida em que são incapazes de definir, plenamente, o objeto do Direito Administrativo. Seja como for, o objetivo de defesa do interesse público, inclusive frente à própria Administração Pública, é claro nas doutrinas clássica e contemporânea.

Dessa forma, devido a essa falta de “organicidade” do Direito Administrativo – como refere Bandeira de Mello (2005) –, sua aplicação sempre se valeu de princípios e de regimes preexistentes e consagrados juridicamente, em especial, os de Direito Civil e – sobretudo na atividade sancionadora – de Direito Penal, que já tinham base teórica há muito formada.

Essa ausência de uma base teórica bem delimitada foi observada e criticada pela doutrina brasileira clássica, em especial no ponto relativo à utilização de princípios civilistas em casos afetos ao Direito Administrativo, com a “imprópria filiação doutrinária das decisões jurisdicio-

nais em matéria administrativa”, como advertiu, no início da década de 1950, o jurista e posteriormente Ministro do Supremo Tribunal Federal (Bilac Pinto *apud* Meirelles, 2012, p. 44).

A crítica doutrinária persiste contemporaneamente, pois, segundo Osório (2023), a doutrina nacional ainda tem dificuldades na identificação do campo de incidência do Direito Administrativo. Para o autor, é necessário buscar uma delimitação desse campo, para melhor compreender seu conceito e objeto, inclusive de seus sub-ramos, como o Direito Administrativo Sancionador.

A construção de uma base teórica bem definida é importante para a condução dos processos punitivos administrativos – como os processos administrativos disciplinares, os processos de combate à improbidade administrativa e, mais recentemente, os processos anticorrupção –, no que se convencionou chamar de sub-ramo sancionador do Direito Administrativo.

Especificamente quanto ao ramo sancionador, cuja regulamentação é encontrada em leis esparsas e, muitas vezes, locais, Alice Voronoff (2018) aduz que a dinâmica entre Direito Penal e Direito Administrativo vem de muito tempo, em uma trajetória nem sempre linear. Houve momentos na história em que se puderam observar políticas sancionatórias centradas em modelos penais. Mas houve também momentos em que os modelos administrativos prevaleceram, conforme circunstâncias específicas de cada ordenamento jurídico.

Com efeito, diante do entendimento de que o Direito Administrativo e seu sub-ramo sancionador, em um Estado em constante transformação, ainda carecem de base teórica mais estável, precisa-se levar em conta na análise dos seus regramentos, primordialmente, o interesse público que os inspira e que deve nortear as ações da Administração Pública, afinal, como ressalta a doutrina clássica, é o interesse público centrado na observância dos direitos fundamentais que norteia o Direito Administrativo.

A expansão do Direito Administrativo Sancionador acelerou com a intervenção do Estado nas ordens social e econômica a partir da década de 1990. É o que se constata, por exemplo, com a criação de agências

reguladoras, as quais representam uma das frentes de regulação econômico-social, que ganhou força para fazer contraponto à retirada do Estado da posição de agente econômico direto a partir dos programas de desestatização que marcaram aquela época (Voronoff, 2018, p. 29).

O perfil da sociedade atual exige do Estado a garantia diante de riscos relacionados a fatores antes fora de seu alcance, como novas tecnologias, aquecimento global, energia nuclear, engenharia genética etc., o que culmina em mais regras restritivas, de fiscalização e sancionatórias (Voronoff, 2018), numa verdadeira “administrativização” dos serviços privados ou regulados pelo Poder Público.

Como adverte Nieto:

El repertorio de ilícitos comunitarios, estatales, automáticos, municipales y corporativos ocupa bibliotecas enteras. No ya un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso ni el profesional más experimentado son capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer (Nieto García, 2018, p. 27).

Uma vez realizado esse resgate, avança-se à identificação dos delineamentos e das perspectivas para o Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

3 CONTORNOS E PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) afirmou, a partir das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, o caráter administrativo sancionador do sistema de improbidade administrativa logo em seu art. 1º, § 4º, ao reconhecer que ao sistema de combate à improbidade se aplicam os princípios constitucionais desse sub-ramo do Direito Administrativo.

Foi a partir dessa alteração legislativa que o Poder Judiciário e demais atores do cenário jurídico nacional se ocuparam mais detidamente do tema do Direito Administrativo Sancionador enquanto um sistema estruturado. Apesar de se tratar de um ramo importante do Direito Administrativo, com grande destaque em algumas doutrinas internacionais, o tema era, até então, pouco propalado, enquanto sistema, no Brasil. Ao que se constata, a Lei n. 14.230/2021, alteradora da Lei n.

8.429/1992, foi a primeira lei nacional brasileira a mencionar expressamente a nomenclatura “Direito Administrativo Sancionador”.

Em outras palavras, o Direito Administrativo Sancionador ainda carece de uma base teórica consistente no Brasil, capaz de fornecer um sistema estruturado e uniforme a ser seguido, inclusive jurisprudencialmente. Como destaca Alice Voronoff (2018), é preciso delinear balizas teóricas mais definidas no Brasil para o Direito Administrativo Sancionador, que sejam capazes de orientar o aplicador do Direito quanto aos contornos, métodos de aplicação, extensão e limitações dos princípios e garantias que norteiam esse sub-ramo jurídico.

De todo modo, para que haja desenvolvimento e familiarização dos juristas com o Direito Administrativo Sancionador não basta comentar preceitos legislativos sobre a matéria. É preciso construir uma sistematização ou uma fundamentação mínima que, por mais sumária que seja, contribua para a formação de uma teoria geral (Nieto García, 2018).

Da doutrina espanhola – na qual há um desenvolvimento maior em relação à matéria, em razão da existência de um sistema administrativo bem definido –, extrai-se uma base principiológica para o direito sancionador:

Las garantías jurídicas básicas del ciudadano frente a la actuación de la Administración se aplican de manera rigurosa en el ejercicio de la potestad sancionadora. La actuación sancionadora está así presidida por los principios de culpabilidad, proporcionalidad, prescripción y non bis in idem (Laguna de Paz, 2016, p. 368).

Os estudos espanhóis ainda defendem a independência do Direito Administrativo Sancionador em relação ao Direito Penal. Alejandro Nieto García (2018) defende que o Direito Administrativo Sancionador deve se voltar à construção de uma identidade própria, independente do Direito Penal, vinda do próprio Direito Administrativo, a partir de sua matriz constitucional e do Direito Público estatal. Para ele:

[...] la extensión de los principios del Derecho Penal – que ha demostrado no ser precisa desde el momento en que la traspolación automática es imposible y que las matizaciones de adaptación son tan difíciles como inseguras; hasta tal punto que el resultado final nada tiene que ver con las reglas originarias, cuyo contenido se ve en la práctica profundamente

falseado. Para rectificar este fracaso no hay más remedio que volver a empezar desde el principio y en el principio están, como he repetido, la Constitución, el Derecho Público estatal y el Derecho Administrativo, por este orden (Nieto García, 2018, p. 30).

Nieto García (2018) reconhece, porém, que o Direito Penal deve servir como ponto de referência, sobretudo como cota máxima das garantias individuais, que o Direito Administrativo Sancionador deve ter sempre em conta.

Na mesma linha, ao se referir às realidades norte-americana e europeia – que inspiram os entendimentos no Brasil –, o também catedrático espanhol, Laguna de Paz (2016), afirma que, por tautológico que pareça, as sanções administrativas têm natureza administrativa e a jurisprudência espanhola bem mostra a existência de duas vertentes do poder punitivo estatal, quais sejam, a penal e a administrativa:

No obstante, la existencia de zonas limítrofes no puede llevar a negar que la legalidad penal protege bienes jurídicos esenciales, sin cuya tutela no se puede garantizar la convivencia. [...] En cambio, la legalidad administrativa protege bienes jurídicos que, aunque resultan socialmente valiosos, en la mayor parte dos casos, están conectados con decisiones político-administrativas mucho más contingentes, que pueden incluso variar de un municipio a otro (Laguna de Paz, 2016, p. 366).

De todo modo, Nieto García (2018) adverte que, assim como ocorre no Direito Penal, a punição no Direito Administrativo Sancionador deve ser encarada como *ultima ratio*. O princípio repressivo fundamental, o real objetivo do poder sancionador, é não ter que sancionar.

La sanción es la ultima ratio del Estado, quién solo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que lo particular cumplan las órdenes y las prohibiciones [...] El llamado principio de subsidiariedad debe generalizarse en un plano más elevado (Nieto García, 2018, p. 33).

No Brasil, a doutrina clássica defendia, anos atrás, a inexistência de uma diferença ontológica entre as sanções penais e as sanções administrativas. As diferenças entre sanção penal e administrativa eram tidas como secundárias no cenário jurídico brasileiro e estavam centradas na origem da sanção penal, prevista somente em lei de compe-

tência privativa da União e na origem da sanção administrativa, que é difusa entre os Poderes e órgãos do Estado e de menor gravidade, devido à ausência de pena corpórea.

Essa foi a orientação que prevaleceu no ordenamento brasileiro, tanto na doutrina penal e administrativista, quanto na parca jurisprudência a respeito. Essa posição foi rompida com o julgamento do Tema 1.199, em razão da edição da Lei n. 14.230/2021.

Consoante lição clássica de Nelson Hungria, citado pelo Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando este ainda era Procurador do Estado do Rio de Janeiro:

Não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência e oportunidade, afeiçãoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço. A única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade e de grau, está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em coito com outra. Pretender justificar um discrimine pela diversidade qualitativa ou essencial entre ambos, será persistir no que KUKULA justamente chama de ‘estéril especulação’. A identidade essencial entre o delito administrativo e o delito penal é atestada pelo próprio fato histórico, aliás reconhecido por GOLDSCHMIDT, de que ‘existem poucos delitos penais que não tenham passado pelo estágio do delito administrativo’. Entre nós, não há razão alguma para rejeitar-se o sistema de subordinação da ação disciplinar à ação penal (Hungria *apud* Barroso, 2006, p. 514-515).

Hely Lopes Meirelles (2012) diferenciava o Direito Punitivo da Administração do Direito Punitivo do Estado. Porém, ao tratar sobre a aplicação dos princípios constitucionais penais ao Direito Administrativo punitivo, considerava que não havia diferenças fundamentais entre o Direito Penal e o Direito Administrativo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2005) também reconhece que pode haver uma diferenciação em relação à natureza da infração (de acordo com a natureza da sanção) e à natureza da sanção (de acordo com a autoridade competente a impô-la). Contudo, aduz que não há diferença substancial entre infrações e sanções administrativas e penais, pois o que as aparta é apenas a autoridade competente para impor a sanção.

O próprio Superior Tribunal de Justiça filiou-se, em outros idos, ao entendimento de que inexistia diferença ontológica/teleológica entre as sanções administrativas e penais, o que seria, inclusive, causa para a aproximação principiológica entre os ramos. Nesse sentido:

[...] II—A punição administrativa guarda evidente afinidade, estrutural e teleológica, com a sanção penal. É correto, pois, observar-se em sua aplicação, o princípio consagrado no art. 71 do Código Penal. [...] (Brasil, 1993).

[...] III—Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o Direito Administrativo Sancionador. Precedente. IV—Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se íntegros os demais atos processuais [...] (Brasil, 2018).

[...] 2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares [...] (Brasil, 2021).

Contudo, esse entendimento tem sido recentemente afastado. Osório (2023), por exemplo, defende, com base na doutrina espanhola, que o princípio da irretroatividade da lei mais gravosa deve ser assegurado e que, quanto à (ir)retroatividade da norma mais favorável, deve-se observar que o Direito Administrativo Sancionador não se equipara ao Direito Penal, em razão de seu maior dinamismo. Sobre o tema, afirma:

Pensamos que, em tese, o problema há que ser resolvido à luz de alguns critérios gerais facilmente perceptíveis na ordem jurídica brasileira, não se podendo partir, aprioristicamente, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por várias razões relevantes, mas sobretudo, pela ausência de identidade entre esses dois ramos jurídicos, como temos afirmado. Porém, se é certo que não se pode arrancar de uma presunção absoluta, também é verdade que não se pode ignorar os fatores normativos condicionantes da retroatividade da norma mais benéfica, no campo punitivo. Soluções equilibradas advêm desse olhar marcado pela complexidade e pelo respeito aos detalhes e matizes dos ramos jurídicos em jogo (Osório, 2023, p. 305).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Repercussão Geral Tema 1.199, assentou entendimento de que há uma separação entre as ações de combate à improbidade administrativa (inseridas no âmbito do Direito Administrativo Sancionador) e as ações de natureza penal. O Direito Administrativo Sancionador deve seguir uma estrutura própria, de natureza civil.

Tal entendimento está se espalhando no cenário jurídico, inclusive perante Cortes Superiores, como o Superior Tribunal de Justiça, que conduz uma modificação de seus paradigmas jurisprudenciais. A propósito:

[...] 2. A parte agravante sustenta que a controvérsia é de direito infra-constitucional e que houve o prequestionamento implícito dos arts. 106, II, c, do Código Tributário Nacional–CTN; e 2º, parágrafo único, do Código Penal–CP, argumentando que a retroatividade da norma benigna é um princípio do direito administrativo sancionador e deve ser aplicada para reduzir a multa.

3. A retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador não encontra previsão legal expressa que autorize sua aplicação às condutas pretéritas, sendo inaplicável o art. 106 do CTN às multas de natureza administrativa.

[...] 6. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça converge no sentido da irretroatividade de lei benéfica em sede de direito administrativo sancionador, conforme precedentes (Brasil, 2026).

Alice Voronoff (2018) também defende o afastamento entre o Direito Sancionador e o Direito Penal. Para a autora, o princípio da legalidade – que deve ser tido como ponto de partida para a construção de uma teoria geral – não tem, no Direito Administrativo Sancionador, o rigor protetivo do Direito Penal, afinal, o Direito Sancionador não é um Direito Penal por derivação. Essa diferenciação encontra origem no princípio da reserva legal (art. 5º, inciso XXXIX, CF), o qual restringe a edição de lei formal aos tipos e sanções penais, não se estendendo, em razão disso, às sanções administrativas. Ou seja, a autora adota uma análise literal do texto constitucional.

A autora conclui que a legalidade, no Direito Administrativo Sancionador, deve ser aquela que se conforma com o conceito de juridicidade, no sentido de abarcar valores, princípios e objetivos jurídicos maiores

da sociedade e não alcançar a legalidade estrita (Voronoff, 2018). Isso, lado outro, reforça a necessidade da devida fundamentação das decisões administrativas e judiciais, tal como ressaltado nos artigos 20 e seguintes do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), inseridos pela Lei n. 13.655/2018.

Fábio Medina Osório – que em sua doutrina se ocupou do exame dos contornos do Direito Administrativo Sancionador, para propiciar o desenvolvimento de uma teoria das fontes e fundamentar um regime jurídico constitucional aplicável ao sub-ramo sancionador – trouxe um rol de princípios ou postulados que atenderiam à matéria, quais sejam: o devido processo legal, nos sentidos formal e substancial, englobando a razoabilidade e proporcionalidade, no sentido de fornecer o necessário equilíbrio entre os direitos individuais atingidos pelas sanções e os direitos da comunidade protegidos pelo mesmo legislador; a legalidade, esta entendida num sentido mais profundo, de juridicidade, como também defendido por Alice Voronoff; e a tipicidade³, que deve ter alcances formal e material, com correta e adequada especificação do conteúdo da norma proibitiva e da reprovação jurídico-administrativa (Osório, 2023).

Sobre o tema, transcreve-se o entendimento do Ministro Gilmar Mendes e de Lucas Faber Rosa, na linha da proposta de Osório (2023), por exemplo, e com capacidade de aplicação ao Direito Administrativo Sancionador como um todo:

Ao analisar o tema 1199 da Repercussão Geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora não tenha endossado a completa coincidência do sistema de improbidade administrativa com o direito penal, expressamente estabeleceu que ao processo de responsabilização por ato de improbidade administrativa aplicam-se postulados do Direito Administrativo Sancionador.

O sistema de responsabilização de atos de improbidade deve comportar, a partir do perfil constitucional revelado pelo conjunto de sanções

3 Embora Osório afirme que a tipicidade não é, a rigor, um princípio, ela é importante para estabelecer que a tipificação formal de um comportamento deve ser efetivamente reprovada pelo ordenamento globalmente considerado. Nesse norte, a própria Lei n. 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, prevê em seu art. 11, § 4º, que os atos de improbidade administrativa “exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento”.

a ele atrelados, a tipicidade adequadamente delimitada, inclusive com relação ao elemento subjetivo da conduta, de modo a permitir o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como limitar as atividades de persecução estatal e de entrega da prestação jurisdicional. Essa moldura não se limita à tipologia da improbidade, alcançando também os próprios meios processuais que conduzem à imposição de penalidades severas aos imputados.

[...]

As sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal e a concorrência de regimes de responsabilização revelam a gravidade do sistema de improbidade, a exigir integração dos sistemas repressivos do Estado em dois planos: (i) principiológico, por meio do diálogo das fontes normativas que informam e estruturam os regimes de responsabilidade, tal como ampla defesa, contraditório, devido processo legal, tipicidade e individualização das penas; e (ii) operacional, consubstanciado na compatibilização prática dos sistemas de responsabilização, como ocorre com as regras de competência, abrangendo ainda normas infraconstitucionais de comunicação entre as imputações e suas consequências (Mendes; Rosa, 2023, p. 40-41).

Portanto, apesar de não haver uma estruturação sólida e pacificada do Direito Administrativo Sancionador no Brasil – o que tem o potencial de causar problemas para os juristas e jurisdicionados, sobretudo em razão da fragilização do princípio da segurança jurídica –, há estudos doutrinários e interpretações jurisprudenciais relevantes.

Entretanto, é preciso notar que as interpretações sobre a matéria devem ser vistas com cautela. Há, por exemplo, que ter um olhar aprofundado sobre as teses fixadas em julgamentos vinculantes, evitando-se a aplicação irrestrita de teses jurídicas a contextos que extrapolam a sua *ratio decidendi* (como o que ocorre, por vezes, na aplicação do entendimento firmado pelo STF no Tema n. 1.199, o qual foi moldado às ações de combate à improbidade administrativa lastreadas na Lei n. 8.429/1992, alterada pela Lei n. 14.230/2021).

O Direito Administrativo Sancionador, como o Direito em geral, é instrumento do Estado Democrático de Direito, a serviço de finalidades protegidas e previstas no ordenamento jurídico. Não se trata, portanto, de fim em si mesmo. Há uma complexa lógica de incentivos subjacente

aos modelos sancionatórios administrativos, a qual deve ser ajustada à luz do papel esperado da sanção em cada contexto, para se chegar ao ponto de avaliar se a sanção administrativa produz os incentivos corretos, adequados e necessários para dissuadir o cometimento da infração e, dessa forma, proporcionar os resultados esperados de adequação na prestação do serviço público (Voronoff, 2018).

Assim, há perspectivas relevantes para esse ramo jurídico no Brasil, sobretudo a partir do reconhecimento de sua identidade constitucional, administrativa (visando ao interesse público) e sancionadora, inclusive por meio de legislação específica.

Com a evidenciação do Direito Administrativo Sancionador, proporcionada com maior ênfase pela Lei n. 14.230/2021, há perspectiva de que os debates sobre a matéria tomem mais proporção nos próximos tempos. Tais debates podem contribuir para a construção de uma sistematização firme para o sub-ramo no Brasil. Não obstante, há que ter em conta – como dito – um dever de cautela em relação a tais debates, na medida em que os estudos suscitem um aprofundamento sobre os seus campos de aplicabilidade, não se podendo abrir margem para a aplicação de regras abstratas a contextos inadequados, e nem mesmo se podendo descurar do interesse público que permeia a matéria.

Nesta ordem, são necessários estudos mais aprofundados sobre a sistematização do Direito Administrativo Sancionador no Brasil. Esses estudos – como adverte Nieto García (2018) – devem levar em conta as interpretações que melhor atendam aos interesses público e individual. Isso deve levar em consideração uma base principiológica firme e o entendimento de que o interesse público nem sempre reflete um interesse privativo do Estado. Como refere Bandeira de Mello (2010, p. 187), o interesse público é aquele que considera a “dimensão pública dos interesses individuais, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Administrativo Sancionador está se consolidando no cenário jurídico brasileiro como um sub-ramo estruturado do Direito Administrativo voltado à regulação do poder punitivo do Estado em

sua vertente administrativa – como, por exemplo, nos processos administrativos disciplinares, no combate à improbidade administrativa, nas demandas anticorrupção e na atuação das agências reguladoras.

Essa evidenciação do Direito Administrativo Sancionador como um sub-ramo tomou força com a publicação da Lei n. 14.230/2021, que, ao alterar o sistema de combate à improbidade administrativa regulado pela Lei n. 8.429/1992, firmou expressamente que as ações de combate à improbidade administrativa seguem os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Apesar disso, o Direito Administrativo Sancionador é um tema ainda timidamente propalado no Brasil. Além disso, a atividade sancionadora do Estado – assim como o próprio Direito Administrativo em geral – sofre com uma grande fragmentariedade, pois é muitas vezes tratada em legislações esparsas e locais. Como resultado disso, não há, ainda, uma sistematização firme do Direito Administrativo Sancionador na doutrina, na legislação e na jurisprudência brasileiras, não obstante a existência de estudos e iniciativas que contribuem significativamente para a construção de uma teoria geral.

A inexistência de uma teoria geral consolidada – o que é essencial para um sub-ramo de proporções significativas como o atinente ao controle do poder administrativo punitivo e para a garantia da segurança jurídica – não ilide desenvolvimentos relevantes à matéria. São exemplos iniciativas doutrinárias que contribuem para a construção teórica-principiológica da matéria e debates jurisprudenciais como, por exemplo, o julgamento da Repercussão Geral Tema n. 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal.

Tais estudos e debates recentes reforçam a autonomia do Direito Administrativo Sancionador frente a outros ramos do Direito, como o próprio Direito Penal. Embora os princípios da seara criminal sejam muitas vezes utilizados analogicamente – diante da proximidade dos campos, ambos com natureza punitiva –, o Direito Administrativo Sancionador deve ser munido com um corpo próprio de princípios e regras, o qual deve observar as particularidades do seu campo de aplicação. Essa interpretação, inclusive, é reforçada pelo entendimento vinculante

do Supremo Tribunal Federal, no qual consta, por exemplo, a afirmação de que, diferentemente do que ocorre na seara criminal, as leis com efeitos benéficos não têm efeito retroativo automático nas demandas de combate à improbidade.

De todo modo, o Direito Administrativo Sancionador tem boas perspectivas de avanço teórico nos próximos anos. A vinda da matéria à evidência enquanto sub-ramo do Direito Administrativo e as iniciativas legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais oferecem um campo fértil para o cenário jurídico.

Não obstante, o necessário aprofundamento teórico sobre a matéria deve observar as particularidades que tocam esse campo jurídico. Deve haver, sobretudo, uma visão do seu campo de aplicação – com o afastamento da aplicação irrestrita de entendimentos a situações que não se adequem a eles (o que pode ser garantido observando-se, a título de exemplo, a *ratio decidendi* dos julgados que apreciem o tema⁴) e a observância dos interesses individual e público (que não necessariamente reflete um interesse privativo da Administração) – este, que, em *ultima ratio*, é a base do Direito Administrativo –, com foco nos direitos e garantias fundamentais.

Pretende-se, com o presente trabalho, fornecer um estudo preliminar sobre o desenvolvimento e as particularidades do Direito Administrativo e do seu sub-ramo sancionador no Brasil, bem como sobre as perspectivas para a matéria. Com isso, objetiva-se, inclusive, fornecer subsídios para futuros estudos que contribuam para a construção de uma teoria geral para o Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

4 Há que lembrar, neste ponto, que mesmo as decisões judiciais com efeitos vinculantes devem observar eventual distinção proveniente do caso concreto (*distinguishing*) e eventual superação de entendimento (*overruling*). Daí a importância da análise da razão de decidir (*ratio decidendi*).

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Tomo I.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF, Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429compilada.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 19.560/RJ**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Julgado em 15 set. 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança n. 37.031/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Julgado em 8 fev. 2018. DJe, 20 fev. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança n. 65.486/RO 2021/0012771-8**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 17 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial n. 2.204.700/ES**. Relator: Min. Afrânio Vilela. Julgado em 18 mar. 2026. DJEN, 24 mar. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. **Derecho Administrativo Económico**. Pamplona: Thomson Reuters, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENDES, Gilmar; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 40-41.

NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Recebido em: 12/05/2026

Aprovado em: 11/08/2026