



# 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Direito constitucional, tecnologia e criminalidade

## **O NE BIS IN IDEM NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SUA COMPATIBILIDADE COM O PROCESSO PENAL**

Alice Laranja Mathias<sup>1</sup>

Erick Vinicius Nunes Vieira Carvalho<sup>2</sup>

Rafaela Beatriz Paulinelli Gomes Novais<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo dedica-se ao exame da compatibilidade do princípio *ne bis in idem* com o Direito Administrativo Sancionador brasileiro, tomando como eixo central de investigação a legitimidade da cumulação de sanções decorrentes de um mesmo fato em diferentes esferas jurídicas. Parte-se da premissa de que, ainda que se reconheça a independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, não se pode ignorar que o referido princípio funciona como limite inafastável ao poder punitivo do Estado, evitando a ocorrência de punições múltiplas desproporcionais e atentatórias à coerência do ordenamento. A análise, conduzida sob perspectiva histórico-dogmática, evidencia que o *ne bis in idem* se apresenta como garantia constitucional de caráter implícito, reforçada pela incorporação de tratados internacionais que consagram a vedação à dupla punição pelo mesmo fato. Ao final, conclui-se que a aplicação desse princípio revela-se imprescindível não apenas à preservação da proporcionalidade e da segurança jurídica, mas também à concretização da justiça material no âmbito do sistema sancionador misto, o qual exige balizas firmes para que o exercício do poder estatal não se converta em arbítrio.

**Palavras-chave:** *ne bis in idem*; Direito Administrativo Sancionador; independência das instâncias; segurança jurídica; proporcionalidade.

### **1 INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estagiária da 3ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9430066813811509>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1305-6825>. E-mail: [alicelaranjam@gmail.com](mailto:alicelaranjam@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Estagiário da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte (DPE/RN). E-mail: [ericknunes265@gmail.com](mailto:ericknunes265@gmail.com).

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estagiária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte (JFRN). Lattes: <http://lat-tes.cnpq.br/2784261574403034>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9171-5960>. E-mail: [rafabeatrizpaulinelli@gmail.com](mailto:rafabeatrizpaulinelli@gmail.com).



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

O princípio do *ne bis in idem*, expressão latina oriunda do Direito Romano clássico — derivada, literalmente, de *non bis in idem*, o qual significa “não duas vezes pela mesma coisa” —, representa um dos mais antigos postulados de contenção do poder punitivo estatal. Desde suas raízes romanas, esta máxima foi concebida para vedar a repetição de processos ou sanções contra o mesmo indivíduo pelos mesmos fatos, estabelecendo uma garantia fundamental contra a arbitrariedade e o excesso persecutório por parte do Estado. Trata-se, pois, de manifestação primária do anseio humano por segurança jurídica, que já então se erigia como requisito elementar para a convivência social ordenada.

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 não contemple expressamente o *ne bis in idem* em dispositivo próprio, sua essência se encontra difusamente consagrada nos princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV), do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV), da presunção de inocência (art. 5º, LVII) e da legalidade (art. 5º, II e XXXIX). A doutrina majoritária e a jurisprudência pátria reconhecem, portanto, a natureza fundamental dessa garantia, que atua como limite imanente à atuação do poder estatal punitivo em todas as suas manifestações.

Não obstante, subsistem relevantes debates quanto à extensão de sua incidência, sobretudo no campo do Direito Administrativo Sancionador, que, ao se autonomizar e aproximar-se estruturalmente do direito penal, suscita dúvidas sobre a legitimidade do fracionamento e da cumulatividade das respostas sancionatórias por um mesmo fato.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo examinar criticamente a compatibilidade do modelo brasileiro de responsabilização múltipla com o princípio do *ne bis in idem*, valendo-se de uma abordagem histórico-dogmática que busque evidenciar o percurso evolutivo dessa garantia e os fundamentos que impõem limites ao poder punitivo estatal, mesmo quando exercido em distintas esferas jurídicas. Pretende-se, com isso, contribuir para o delineamento de critérios que permitam distinguir a legítima atuação paralela e independente das instâncias (quando motivada por finalidades e pressupostos jurídicos distintos) do inadmissível *bis in idem* material, caracterizado pela repetição de sanções essencialmente punitivas e de conteúdo equivalente, em manifesta violação ao direito fundamental do administrado ou do acusado de não ser duplamente punido pelo mesmo fato.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

### 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O princípio do *ne bis in idem*, de origem romana e reafirmado no Iluminismo como garantia do Estado de Direito, veda a duplicidade de punições pelo mesmo fato (TOJAL, 2023). Nos sistemas de common law, manifesta-se como a proibição da double jeopardy, prevista na Quinta Emenda da Constituição norte-americana. No Brasil, embora não esteja expressamente previsto na Constituição de 1988, é reconhecido implicitamente a partir de garantias como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além de ser reforçado por tratados internacionais de direitos humanos com status supralegal. No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, cuja natureza punitiva exige a aplicação subsidiária de princípios penais (BANDEIRA DE MELLO, 2019; OSÓRIO, 2015), a independência entre as instâncias gera debates sobre a legitimidade da múltipla responsabilização. Autores como Greco Filho (2022) e Teixeira, Estellita e Cavali (2018) criticam a fragmentação punitiva, ressaltando o risco de violação à proporcionalidade e à segurança jurídica.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo é resultado de uma pesquisa de natureza teórica, baseada em revisão bibliográfica e análise dogmática do princípio do *ne bis in idem* e sua aplicação no Direito Administrativo Sancionador. Para tanto, foram consultadas obras de referência na doutrina nacional e estrangeira, bem como tratados internacionais de direitos humanos e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de compreender a compatibilidade do instituto com a independência das instâncias e com o sistema sancionador misto brasileiro. O estudo se desenvolveu a partir da interpretação sistemática de textos normativos e da crítica doutrinária, privilegiando o método dedutivo e a análise qualitativa dos materiais, de modo a identificar fundamentos, limites e desdobramentos do princípio em questão.

### 4 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E DOGMÁTICOS DO *NE BIS IN IDEM*: UMA ANÁLISE DIACRÔNICA DA IRREPETIBILIDADE PUNITIVA



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

O princípio do *ne bis in idem*, compreendido como a proscrição da reiteração de um juízo ou da imposição de sanção em face do mesmo objeto fático-jurídico, constitui-se em vetor hermenêutico fundamental do Estado Democrático de Direito, intrínseco à salvaguarda da segurança jurídica e da liberdade individual. A sua trajetória diacrônica, marcada por polissemia e metamorfoses conceituais, revela a persistente tensão entre o *jus puniendi* estatal e a exigência de garantias individuais, culminando na edificação de um paradigma de irrepetibilidade da persecução punitiva.

### 4.1 O *NE BIS IN IDEM* NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: DO RECONHECIMENTO IMPLÍCITO À DELINEAÇÃO DE SUA ABRANGÊNCIA DOGMÁTICA

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do *ne bis in idem*, embora não positivado de forma autônoma na Constituição, é reconhecido como garantia fundamental implícita, consolidada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A interpretação sistemática da Constituição revela que tal princípio complementa o rol de direitos e garantias individuais, assegurando a prevalência da liberdade em face do dever estatal de acusar (SILVA, 2009).

Sua incidência não se restringe à esfera penal, projetando-se como princípio transversal em diversos ramos do direito. No âmbito processual penal, a segurança jurídica das decisões finais é central. Nesse sentido, Walter Nunes da Silva Júnior (2022) destaca que a sentença criminal pode fixar valor mínimo para reparação, cabendo ao juízo cível a execução do montante, o que impede a duplicidade de cobranças e, por conseguinte, o *bis in idem*.

Assim, a aplicação do *ne bis in idem* evita a dupla responsabilização por um mesmo fato em diferentes esferas jurídicas, garantindo coerência sistêmica, segurança jurídica e justiça material ao ordenamento.

### 4.2 A INSERÇÃO DO *NE BIS IN IDEM* NOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E SUA RECEPÇÃO NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

A consolidação do princípio do *ne bis in idem* como garantia fundamental transcende o âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais, encontrando expressa previsão em relevantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, o que robustece sua natureza de direito inderrogável. A adesão do Brasil a esses tratados internacionais implica a internalização de tais preceitos, com efeitos diretos sobre a dogmática jurídica pátria.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado em 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992, constitui marco fundamental na consagração do *ne bis in idem*. O Artigo 14, item 7, dispõe que ninguém pode ser novamente processado ou punido por delito já objeto de condenação ou absolvição definitiva, assegurando no plano internacional a vedação à dupla persecução penal.

A cláusula “em conformidade com a lei e o processo penal de cada país”, embora interpretada como ressalva à soberania estatal, não esvazia o núcleo protetivo da norma, cuja finalidade é resguardar o indivíduo contra a arbitrariedade da repetição de processos, consolidando o princípio como garantia essencial do direito internacional dos direitos humanos.

De forma análoga, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica (CADH), promulgada em 1969 e internalizada no Brasil em 1992, consagra em seu Artigo 8º, item 4, a vedação à submissão de acusado absolvido a novo processo pelos mesmos fatos, reafirmando no plano interamericano a garantia contra a reabertura de causas já decididas. A expressão “pelos mesmos fatos” evidencia a dimensão material do princípio, centrada na identidade fática da imputação.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconhece que tratados internacionais de direitos humanos não aprovados com quórum de emenda constitucional possuem status supralegal, situando-se acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição. Assim, ainda que o *ne bis in idem* não conste expressamente do texto constitucional, sua previsão em tratados com tal hierarquia impõe sua observância. Ademais, a interpretação dos §§ 1º e 2º do Artigo 5º da Constituição permite inferi-lo como direito fundamental implícito, decorrente do regime constitucional e dos compromissos internacionais do Estado brasileiro.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Desse modo, a internalização do PIDCP e da CADH reforça o alicerce jurídico do *ne bis in idem* no Brasil, conferindo-lhe não apenas a estatura de garantia constitucional implícita, derivada da interpretação sistemática do Art. 5º da CF, mas também a de norma supralegal, vinculando o legislador infraconstitucional e o aplicador do direito à sua observância, em um processo contínuo de densificação do catálogo de direitos e garantias fundamentais.

### **5 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SUA AUTONOMIA DOGMÁTICA**

A contemporaneidade do Direito Público tem sido palco de um robustecimento significativo do Direito Administrativo Sancionador (DAS), ramo que se ocupa da imposição de sanções por parte da Administração Pública em decorrência do descumprimento de deveres e obrigações legalmente estabelecidas. Este campo do saber jurídico, embora historicamente imbricado com o direito penal e o direito processual, tem paulatinamente afirmado sua autonomia dogmática, configurando-se como disciplina própria, com princípios e regras específicas que demandam uma análise pormenorizada.

#### **5.1 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E APROXIMAÇÃO COM O DIREITO PENAL**

A natureza jurídica das sanções administrativas é um tema que tem gerado intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial, notadamente em razão de suas inegáveis similitudes com as sanções penais. Embora distintas em sua origem e regime jurídico, ambas compartilham a finalidade de reprovar e punir condutas ilícitas, o que impõe a aplicação de um conjunto de garantias comuns.

As sanções administrativas são, em sua essência, imposições estatais de natureza aflitiva, decorrentes da violação de normas de direito administrativo. Elas visam a recomposição da ordem jurídica, a prevenção de novas infrações e, em certa medida, a retribuição pelo ilícito praticado. A Constituição Federal de 1988, ao outorgar à Administração Pública o poder de polícia e, por consequência, o poder de sancionar, não detalha a natureza



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

específica dessas sanções, mas estabelece os balizamentos principiológicos que as regem, como a legalidade, a publicidade, a moralidade, a impessoalidade e a eficiência (Art. 37, *caput*, CF).

Além disso, a Carta Magna prevê uma série de garantias fundamentais aplicáveis a todo o processo sancionador, incluindo o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (Art. 5º, LIV e LV, CF).

A aproximação do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Penal é um ponto nodal para a compreensão de sua autonomia e, ao mesmo tempo, de sua submissão a princípios garantistas. Essa aproximação não significa uma completa equiparação, mas sim a incidência de princípios do direito penal, com as devidas adaptações, em face do caráter punitivo das sanções administrativas. Princípios como o da legalidade (não há sanção sem prévia lei que a defina), da irretroatividade da norma mais gravosa, da culpabilidade, da proporcionalidade e do *ne bis in idem* são frequentemente invocados no contexto administrativo sancionador.

A doutrina e a jurisprudência têm reconhecido que, dada a natureza restritiva de direitos inerente às sanções administrativas, muitos dos postulados fundamentais do direito penal devem ser transpostos para o direito administrativo sancionador, sob a rubrica da "aplicação subsidiária" ou "subsidiariedade principiológica". Isso ocorre porque ambos os ramos do direito visam a proteção de bens jurídicos e a repressão de condutas ilícitas, utilizando para tanto instrumentos de coação e restrição da esfera de liberdade do indivíduo. A distinção reside, fundamentalmente, na intensidade da lesão ao bem jurídico tutelado e na gravidade da sanção imposta. O Direito Penal, por lidar com os bens jurídicos mais caros (vida, liberdade, integridade física), e por aplicar as sanções mais gravosas (privação de liberdade), é o *ultimatum ratio* do ordenamento. O Direito Administrativo Sancionador, por sua vez, atua em um patamar de menor gravidade, mas ainda assim punitivo, o que justifica a transposição dos princípios garantistas.

A vedação ao *bis in idem* é um exemplo paradigmático dessa transposição. Embora o mesmo fato possa, em tese, ensejar tanto uma sanção administrativa quanto uma penal (devido à autonomia das instâncias), a aplicação de dupla sanção na mesma esfera (administrativa-administrativa ou penal-penal) ou a valoração de um mesmo fato de forma desproporcional nas diferentes esferas, sob uma perspectiva material, seria vedada pelo princípio (TOJAL, 2023, p. 71). A autonomia das instâncias não pode ser interpretada como uma licença para a duplicação abusiva da punição, mas sim como a possibilidade de tratamento do ilícito sob diferentes enfoques jurídicos, cada um com suas peculiaridades e finalidades.

### 6 A INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS NO DIREITO BRASILEIRO

O ordenamento jurídico brasileiro adota o princípio da independência das instâncias, segundo o qual uma mesma conduta pode ser apurada e sancionada nas esferas penal, civil e administrativa, de forma autônoma. Essa separação decorre da natureza distinta de cada esfera de responsabilização: enquanto a instância penal se ocupa da tutela da ordem pública e da aplicação de sanções privativas de liberdade ou restritivas de direitos, a instância civil busca reparar danos causados a particulares ou ao patrimônio público, e a instância administrativa visa proteger a moralidade e a regularidade da atuação da Administração Pública.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Essa independência permite, por exemplo, que alguém seja absolvido na esfera penal e, ainda assim, responda civil ou administrativamente pelos mesmos fatos, desde que se trate de fundamentos jurídicos distintos. Essa possibilidade decorre da autonomia normativa e teleológica de cada instância, o que é amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência nacionais.

Um caso clássico, porém elucidativo, revela a complexidade do tema: no âmbito das atividades reguladas de saneamento básico, uma mesma conduta, qualificada como crime de poluição em razão do lançamento indevido de resíduos sólidos (art. 54, § 2º, V, da Lei nº 9.605/1998), pode simultaneamente configurar infração administrativa (art. 62, V, do Decreto nº 6.514/2008) e ensejar, ainda, a imposição de sanções contratuais ao concessionário do serviço público (art. 29, II, da Lei nº 8.987/1995). Em outras palavras, um único fato pode atrair a tríplice persecução estatal, em esferas sancionatórias distintas, ainda que fundadas no mesmo substrato fático.

Tal fenômeno, já metaforicamente descrito como um verdadeiro estado de “Hidra de Lerna” (Teixeira; Estellita; Cavali, 2018), impõe a necessidade premente de revisitação crítica dos conceitos e paradigmas que alicerçam a atuação sancionatória múltipla do Estado diante de uma mesma infração. Trata-se, pois, de esforço hermenêutico destinado tanto à (re)composição do equilíbrio entre as esferas punitivas, quanto à delimitação mais precisa e à harmonização funcional das competências e atribuições dos distintos entes e agentes estatais envolvidos.

No entanto, essa independência não é absoluta, uma vez que uma sentença penal absolutória, quando fundada na inexistência do fato ou na negativa de autoria, pode produzir efeitos vinculantes nas demais esferas, impedindo que se mantenha ou instaure responsabilização administrativa ou civil com base na mesma acusação. Trata-se de um limite material à independência, fundado na necessidade de coerência do sistema jurídico e na preservação da segurança jurídica.

### **7 O PRINCÍPIO DO *NE BIS IN IDEM* E SEUS DESDOBRAMENTOS NO SISTEMA SANCIONADOR MISTO**

O princípio do *ne bis in idem* — expressão latina que significa “não duas vezes sobre o mesmo” — consagra a vedação de dupla punição ou duplo julgamento pelo mesmo fato e no mesmo âmbito de responsabilização. Embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal brasileira, o princípio é amplamente aceito com base em normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 14.7) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 8.4), além de integrar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como garantia fundamental do devido processo legal.

Sua aplicação ganha contornos complexos no chamado sistema sancionador misto, em que o Estado exerce poder punitivo por meio de diferentes instâncias — penal, administrativa e civil —, podendo impor sanções diversas com base em uma mesma conduta. O ponto central do debate é determinar se e em que medida a cumulação de sanções em diferentes esferas caracteriza violação ao *ne bis in idem*, especialmente quando as penalidades possuem natureza, finalidade ou efeitos semelhantes.

A doutrina e a jurisprudência pátrias têm caminhado no sentido de admitir a possibilidade de responsabilização múltipla, desde que não haja identidade de fundamentos e



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

que as sanções não possuam natureza eminentemente penal ou caráter marcadamente repressivo. Quando a penalidade administrativa, por exemplo, apresenta finalidades preventivas ou disciplinares e não se confunde com a sanção penal, admite-se sua cumulação, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Contudo, a aplicação concreta do *ne bis in idem* exige uma análise substancial da natureza das sanções impostas. A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem reiteradamente afirmado que a duplicidade sancionatória é vedada quando há identidade de sujeitos, de fatos e de fundamento jurídico, além de finalidade punitiva análoga entre as sanções. Esse entendimento tem influenciado o posicionamento de tribunais superiores no Brasil, sobretudo em casos que envolvem sanções administrativas e penais por condutas como atos de corrupção, lavagem de dinheiro e ilícitos contra o sistema financeiro.

Diante disso, torna-se imprescindível um juízo criterioso sobre os efeitos concretos da cumulação sancionatória, sob pena de violação ao *ne bis in idem* e de comprometimento das garantias fundamentais do indivíduo. O desafio, portanto, é conciliar a necessidade de efetividade na repressão a condutas ilícitas com o respeito aos limites constitucionais do poder punitivo estatal, garantindo a unidade e a racionalidade do sistema sancionador como um todo.

### **8 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE AS DIVERSAS INSTÂNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

A Constituição Federal, em variados dispositivos legais, faz referência à possibilidade de cumulação entre as sanções de natureza administrativa e penal. A título de exemplo, o art. 37, § 4º, do referido diploma, preceitua que aos atos de improbidade administrativa serão aplicadas, na forma da lei, sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública e indisponibilidade dos bens adquiridos pelo infrator, sem, todavia, inviabilizar a aplicação da ação penal cabível ao caso concreto. Em igual norte, o art. 225, § 3º, dispõe a respeito da possibilidade de imposição de sanções, tanto de cunho penal quanto administrativo, às pessoas físicas e jurídicas que pratiquem infrações ambientais. Dessa maneira, extrai-se a expressa autorização legal à aplicação de múltiplas sanções, de maneira autônoma, por um mesmo fato, e em searas diferentes.

Cabe mencionar, entretanto, que a Constituição, apesar de autorizar a incidência de tais sanções, não dispõe a respeito da possibilidade de compensação entre essas esferas, bem como a maneira como serão manifestadas na prática, se de forma cumulativa ou compensativa. Todavia, apesar de haver certa omissão textual sobre tal temática, caberá ao órgão julgador analisar se a respectiva imposição integral colidirá com preceito constitucionalmente assegurado (como o princípio da proporcionalidade e da segurança jurídica, a título de exemplos). Ademais, ao prever que as sanções referentes à improbidade poderão ocorrer “na forma e gradação” dispostas na LIA, o art 37, § 4º, da Constituição Federal, autoriza que seja realizada a respectiva compensação.

Nesse sentido, a Constituição não estabelece nenhuma normativa expressa que indique a admissão de processos simultâneos ou sucessivos pelos mesmos fatos. A autorização para sancionar, no âmbito penal e administrativo, certos ilícitos - como os inerentes à improbidade administrativa e às infrações ambientais - evidenciam que processos simultâneos também são admitidos, uma vez que, se há a previsão punitiva nas duas instâncias, logicamente haverá mais



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

de um processo referente a uma mesma conduta. No entanto, cabe mencionar que tal prerrogativa não deve ser encarada de maneira restritiva, pois seria possível que a tramitação do processo em uma seara (a penal, por exemplo) acarretasse a suspensão e a prescrição na outra (a administrativa), sujeitando-se à sua sentença definitiva.

Não haveria, portanto, contradição a respeito da admissão de múltiplas sanções por um mesmo fato, mas apenas uma espécie de vinculação entre as respectivas searas. Entretanto, cabe ressaltar que não há nenhuma previsão legal que subordine a condenação ou absolvição em uma determinada instância ao substrato fático sancionatório prolatado em outra instância.

Em linhas gerais, a independência entre as instâncias significa a autorização para a incidência de sanções referentes a um mesmo fato em searas diversas, especificamente no que tange aos ilícitos de improbidade administrativa e às infrações ambientais. Porém, não há nenhuma disposição constitucional a respeito da possibilidade de suas aplicações integrais, bem como se haveria alguma espécie de compensação entre elas. Em igual contexto, também não preceitua sobre a possibilidade de processos simultâneos e sucessivos do mesmo fato em esferas diferentes.

### 8.1 A MULTIPLICIDADE DE SANÇÕES NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO E PENAL

Embora seja possível inferir, em primeiro momento, a impossibilidade de aplicação de múltiplas sanções administrativas e penais a um mesmo fato, a Constituição, especificamente no que se refere aos atos de improbidade e infrações ambientais, permite a imposição de sanções diversas nas duas esferas. Dessa forma, mostra-se errôneo o pensamento de que o ordenamento jurídico pátrio veda completamente a incidência do múltiplo sancionamento. A cumulação de sanções deve observar critérios específicos para a sua legalidade, como a diversidade de autoridades responsáveis pelas punições, a existência de diferentes bases normativas que as fundamentam, bem como, das distintas funções que se obrigam a cumprir,

Nessa toada, O Tribunal de Justiça da União Europeia, ao julgar os casos *Menci e Garlsson Real State AS* - julgados em 2018 = com base nos arts. 50 e 52 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, delimitou que as punições nas searas administrativas e penal, de forma conjunta, configuram clara violação ao princípio do *bis in idem*. Entretanto, estabeleceu critérios que devem ser levados em consideração quando verificada a sua incidência, dentre eles: a expressa previsão legal da punição; a justificativa deve ser lastreada em um objetivo benéfico à coletividade (as punições devem buscar fins complementares); o princípio da proporcionalidade precisa ser estritamente observado, de modo que haja regras regulando o prejuízo da imposição dessas sanções, impondo limites nas penas impostas para não ultrapassem a gravidade da ofensa.

No que se refere à legislação brasileira, constata-se a presença de algumas disposições legais utilizadas como compensatórias punitivas. No âmbito penal, por exemplo, as penas cumpridas no exterior atenuam aquelas impostas no Brasil, se diversas; ou nelas são computadas, se iguais, conforme dispõe o art. 8º do Código Penal. Além disso, as privações de liberdade prévias à condenação criminal, como as prisões provisórias e administrativas, são computadas na sanção penal relacionada ao mesmo fato (art. 42 do CP). Em igual norte, a LINDB, no seu art. 22, com redação dada pela Lei 13.655/2015, estipula que “sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

Ressalta-se, porém, que tal dispositivo refere-se às sanções de igual natureza punitiva. Mais recentemente, o art. 21, § 5º, da Lei de Improbidade Administrativa, modificado posteriormente pela Lei 14.230/2021, estabeleceu que “sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei”.

Sendo assim, a ideia de que haja uma compensação entre sanções de esferas diferentes do poderio estatal (administrativa e penal) parece ser a solução mais adequada ao caso concreto. Isso porque, apesar de possuírem objetivos diversos, impõe-se que seja observado o pressuposto constitucional da proporcionalidade, o qual dispõe que a resposta a uma infração cometida por um indivíduo não deve ser superior à gravidade dos malefícios gerados pela sua conduta.

### 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *ne bis in idem* configura princípio clássico do Direito Penal, com dimensões material e processual: a primeira veda a múltipla valoração de um mesmo fato para agravar a sanção, em observância à proporcionalidade; a segunda impede a instauração de mais de um processo pela mesma conduta, garantindo a segurança jurídica. Embora não expressamente previsto na Constituição Federal, encontra respaldo tanto na interpretação sistemática desta quanto nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

A discussão atual concentra-se na possibilidade de cumulação de sanções penais e administrativas. Se, por um lado, a Constituição admite a aplicação conjunta em casos específicos, como ilícitos ambientais e de improbidade, por outro, essa autonomia não é irrestrita. A sobreposição excessiva de sanções e processos compromete a proporcionalidade e a segurança jurídica, exigindo limites ao poder punitivo estatal, especialmente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Conforme demonstrado neste artigo, tendências legislativas recentes, bem como decisões de Cortes internacionais, têm mostrado que o múltiplo sancionamento deve ser admitido mediante certos requisitos, ligados - essencialmente - à proporcionalidade do poder sancionatório estatal.

Sendo assim, as sanções aplicadas em uma instância devem ser mitigadas pela prévia imposição em outra, mesmo que não ocorra necessariamente de maneira integral. As decisões



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

nos dois âmbitos devem se comunicar em certas medidas, especialmente no que se refere à repercussão de decisões penais sobre às administrativas, devendo, de plano, ser reconhecida a sua prevalência sobre determinados assuntos, como, por exemplo, a negativa de autoria e ausência do fato.

### REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, p. 23901, 13 out. 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8271, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 892. Relator: Min. Luiz Fux. Primeira Turma, julgado em 26 fev. 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 2.589. Relator: Min. Luiz Fux. Primeira Turma, julgado em 16 set. 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 41.557. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, julgado em 15 dez. 2020. Inteiro teor, p. 19. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

GRECO FILHO, Vicente. O mito da independência das instâncias. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 30, n. 361, p. 7-8, dez. 2022. Disponível em: [https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/download/1546/860/8651](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/download/1546/860/8651). Acesso em: 22 jul. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: RT, 2015.



## 27º Seminário de Pesquisa do CCSA

Governança global e os desafios transnacionais na democracia

22 a 26 de setembro de 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**. San José, 22 nov. 1969.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Reforma tópica do processo penal**: inovações aos procedimentos ordinário e sumário, com o novo regime das provas e principais modificações do júri e as medidas cautelares pessoais (prisão e medidas diversas da prisão). 4. ed. rev., ampl. e atual. Natal: OWL, 2022.

SILVA, Pablo Rodrigo Alflen da. Inconstitucionalidade do art. 40, inciso VII, da lei de drogas por inobservância ao ne bis in idem e violação à proibição de excesso. **BDJur**, Brasília, DF, 29 jul. 2009. Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23186/Inconstitucionalidade\\_art.40.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/23186/Inconstitucionalidade_art.40.pdf?sequence=1). Acesso em: 22 jul. 2025.

TEIXEIRA, Adriano; ESTELLITA, Heloisa; CAVALI, Marcelo. Ne bis in idem e o cúmulo de sanções penais e administrativas. **Jota**, São Paulo, 1 ago. 2018. Artigos. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ne-bis-in-idem-e-o-cumulo-de-sancoes-penais-e-administrativas>. Acesso em: 22 jul. 2025.

TOJAL, Tarsila Fonseca. **Instâncias Punitivas Como Consequência de Uma Lógica de Recrudescimento Sancionatório - Corrupção e Princípio de Ne Bis In Idem**. [S. l.]: [s. n.], 2023.