



PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

(Do Sr. EVAIR VIEIRA DE MELO)

Altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para dispor sobre a aplicação de sanções, na hipótese de reiteração de infrações administrativas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), para dispor sobre a aplicação de sanções, na hipótese de reiteração de infrações administrativas.

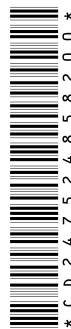
Art. 2º O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

"Art. 31 A aplicação das sanções, na hipótese de reiteração continuada de infrações pelo administrado, dar-se-á sem qualquer redução que decorra, exclusivamente, da multiplicidade de infrações, vedada a aplicação subsidiária, pela autoridade competente, do instituto do crime continuado previsto no art. 71 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)". (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Recente notícia veiculada pela imprensa dá conta de que "o Superior Tribunal de Justiça pode reavaliar a orientação de



cabimento do instituto da continuidade delitiva nos casos em que ilícitos administrativos geram aplicação de multa"¹.

Segundo a matéria publicada, a transposição, para o Direito Administrativo Sancionador, do instituto da *continuidade delitiva*, positivado no art. 71 do Código Penal², é tema que gera controvérsia nos Tribunais Superiores.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, também está "dividido" quanto a essa questão. Parte dos ministros aceita a transposição; outra parte a refuta. Um exemplo dessa segunda corrente pode ser encontrado no seguinte julgado da Corte Suprema (ARE nº 843.989/PR):

*"Diferentemente do Direito Penal, que materializa o ius puniendi na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o **Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do ius puniendi administrativo**; sendo ambos expressões do poder punitivo estatal, **porém representando sistemas sancionatórios que "não guardam similitude de lógica operativa"** (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito Administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público –IP, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr., 2020, p. 90, com grifos nossos*)".*

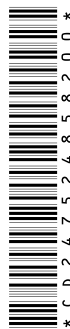
¹ Vide: **STJ pode reavaliar continuidade delitiva para sanções administrativas**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-02/stj-pode-reavaliar-continuidade-delitiva-para-sancoes-administrativas/>. Matéria publicada no site **Consultor Jurídico** (Conjur), em 2/9/2024.

² Código Penal:

Crime continuado

Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços.

Parágrafo único - Nos crimes dolosos, contra vítimas diferentes, cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, poderá o juiz, considerando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, aumentar a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, até o triplo, observadas as regras do parágrafo único do art. 70 e do art. 75 deste Código.



É inegável a existência de princípios constitucionais gerais aplicáveis à atividade estatal sancionadora, os quais deverão ser observados em quaisquer regimes jurídicos infraconstitucionais, ainda que, originariamente, tais princípios procedam do Direito Penal³.

A tese do poder punitivo único do Estado encontra seus fundamentos exatamente no fato de subsistirem, constitucionalmente, princípios que se irradiam tanto no ordenamento penal quanto no administrativo sancionador.

Todavia, o reconhecimento do poder punitivo único do Estado não compromete as manifestações penal e administrativa desse poder de forma diferenciada, as quais, por meio de regimes jurídicos próprios, apresentarão suas peculiaridades e diferenças.

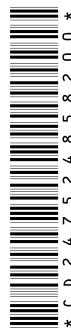
No ponto, vale a lição do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho⁴, que aponta, na Constituição da República, o reconhecimento da autonomia do Direito Administrativo Sancionador:

*"Mais além, é curial evidenciar **a autonomia do Direito Administrativo sancionatório em face do Direito Penal**. A questão é constitucional. Não haveria sentido na previsão constitucional de linhas gerais de um regime administrativo sancionatório, **se este não contasse com fundamentos diversos do Direito Penal**. Exemplo nítido é o parágrafo único do art. 52, da Constituição Federal, que comina à prática do crime de responsabilidade, a pena de perda do cargo com a inabilitação para o exercício da função pública 'sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis'".*

A advertência torna-se relevante para que o reconhecimento da diversidade de regimes jurídicos entre as sanções

³ PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Sanções Disciplinares. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4097>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo disciplinar. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, pág. 34.



penal e administrativa não caia em um vazio ou não apresente sentido prático.

Uma coisa é reconhecer, no campo constitucional, cláusulas comuns ao Direito Público Punitivo (gênero); outra é imaginar que essas cláusulas possuem idêntica manifestação no campo do Direito Penal e no campo do Direito Administrativo Sancionador (espécies). Cada um dos princípios constitucionais apresentará contornos próprios, considerado o ramo jurídico sobre o qual incidam⁵.

Foi justamente para pacificar a questão que decidimos apresentar o projeto de lei acima, que preenche relevante lacuna normativa, já que a legislação é silente a respeito da aplicação de sanções no caso de reiteração continuada de ilícitos administrativos pelo mesmo administrado (pessoa natural ou jurídica).

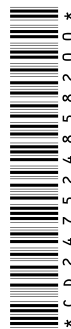
Nesse sentido, sugerimos alteração no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), a “norma das normas”, mecanismo de integração e de interpretação de todo o sistema normativo brasileiro⁶, que, a partir de 2018, passou a dispor também sobre a interpretação e aplicação da legislação administrativa.

Em nosso entender, considerada a independência do regime jurídico sancionador administrativo, face ao Direito Penal, é possível estabelecer a regra da não existência do instituto da continuidade delitiva na esfera administrativa.

O denominado “crime continuado”, em sua origem, foi idealizado dentro de uma visão normativa garantista do Direito Penal e com a finalidade de, mediante um sistema de absorção e não de cumulação de penas, impedir excessos decorrentes do acúmulo material de penas aplicadas a pequenos delitos, que poderiam tornar-

⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 2. ed., rev., atual. São Paulo: R. dos Tribunais, 2005, pág. 166-167.

⁶ Comentários à Lei De Licitações E Contratos Administrativos - Volume 1. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pág. 138. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4367>. Acesso em: 5 set. 2024.



se extremamente gravosas e desproporcionais à singularidade de cada delito praticado.

Todavia, no âmbito administrativo, em que não há a imposição da pena de prisão, mas apenas punição por outros meios coercitivos⁷, entendemos descabida a utilização subsidiária do art. 71 do Código Penal.

Nesse sentido, nossa proposição pretende conferir segurança jurídica à matéria, deixando expresso em lei que não é cabível a figura do “ilícito administrativo continuado”.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares, no sentido do debate, aprimoramento e aprovação de nosso projeto de lei.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado EVAIR VIEIRA DE MELO

⁷ Art. 68 da Lei 9784/1999: “**As sanções**, a serem aplicadas por autoridade competente, **terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer**, assegurado sempre o direito de defesa”.

