

O STJ e a 'continuidade delitiva' no Direito Administrativo Sancionador

01/03/2026

A inédita decisão da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em face do recurso AREsp 2642744, afastou a possibilidade de incidência da continuidade delitiva em processo administrativo, em favor do agravante Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). [1]

O caso tem origem em autos de infração lavrados pelo Inmetro em face de empresa fiscalizada, em razão da constatação de diversas irregularidades em produtos da mesma natureza, apuradas em fiscalizações realizadas em momentos distintos. As autuações deram ensejo a múltiplos processos administrativos sancionadores, nos quais foram aplicadas multas autônomas com fundamento na Lei nº 9.933/1999. [2]

Diante disso, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região reconheceu a existência de infração administrativa continuada, tendo aplicado, por analogia, a teoria da continuidade delitiva prevista no artigo 71 do Código Penal [3], ao concluir pela necessidade de multa singular, sob o argumento de que se trata de infrações homogêneas e a multiplicidade de multas seria desproporcional. Inconformados, a autarquia federal interpôs Recurso Especial, cujo seguimento foi inicialmente negado, dando ensejo à interposição de Agravo em Recurso Especial, o AREsp 2.642.744.

Anterior ao julgamento do presente agravo, o entendimento no STJ, na 1ª e 2ª Turma, era favorável à aplicação da teoria da continuidade delitiva por analogia no Direito Administrativo. Como, por exemplo, no Agravo Interno 1.783.746-RJ, julgado em 2023, pelo Rel. Ministro Benedito Gonçalves, a 1ª Turma do STJ, por unanimidade, entendeu ser possível a aplicação analógica da teoria da continuidade delitiva no âmbito do processo administrativo.

Ou seja, várias infrações administrativas da mesma natureza, apuradas em um único procedimento, poderiam ser consideradas continuidade delitiva para efeito de multa singular. Entretanto, em 3/2/2026, a decisão da 1ª Turma no AREsp 2642744 afastou a linha de entendimento anterior, tendo entendido que a teoria do artigo 71 não pode ser simplesmente incorporada ao processo administrativo sem previsão legal explícita.



Por vezes, doutrina e jurisprudência sinalizam pela parcial apropriação de institutos próprios do Direito Penal no Direito Administrativo Sancionador, em virtude da maior plenitude e amadurecimento do Direito Criminal. Contudo, o processo administrativo, como instituto próprio do Direito Administrativo Sancionador, deve ater-se à legalidade estrita, evitando-se a aplicação de analogias próprias de outros ramos do direito, sobretudo porque o primado do DAS é o interesse público, diferentemente do que ocorre no Direito Penal, em que o centro da norma são as garantias do réu/acusado. Assim, a recente decisão inaugura uma tensão jurisprudencial, devido à divergência nas turmas do próprio STJ, além de deixar claras a independência e a autonomia do Direito Administrativo Sancionador frente ao Direito Penal.

Nesse sentido, a continuidade delitiva é prevista no artigo 71 do Código Penal brasileiro, tida como a finalidade de racionalizar a punição de condutas que, embora praticadas de forma independente, estejam inseridas em um mesmo desenvolvimento delitivo. Ou seja, para crimes da mesma espécie, nas mesmas condições de tempo, lugar e modo de execução, aplica-se uma única punição. Assim, o instituto da dosimetria da pena advém de uma construção de política criminal, tendo como finalidade evitar penas privativas de liberdade desproporcionais, ao impedir que crimes de menor potencial ofensivo resultem em penas mais severas do que crimes graves. [4]

Já o Direito Administrativo Sancionador (DAS) é entendido no Brasil como um conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da organização, do funcionamento, da estruturação, do exercício, bem como dos resultados e consequências do controle da produção jurídica a cargo da Administração Pública nos diversos órgãos e Poderes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. [5]

Ainda, para o professor José Roberto Pimenta, o DAS é um mecanismo que se consolidou como reflexo da expansão do próprio Direito Administrativo. Desse modo, para a defesa efetiva dos interesses públicos, é imprescindível que o Poder Público aplique determinadas sanções jurídicas, a partir de condutas intersubjetivas de agentes públicos e administrados, quais sejam, pessoas físicas ou jurídicas.

Não obstante, a correlação entre o DAS e o Direito Penal se torna evidente devido à raiz comum do *ius puniendi* [6] para ambos, entretanto, as duas diretrizes não se confundem. Apesar de sua antiga nomenclatura, Direito Penal Administrativo, o DAS trata de Direito Público Estatal, cuja prevalência é o coletivo, a moralidade, saúde pública, além de não existirem penas privativas de liberdade. Enquanto isso, o Direito Penal não tutela esses interesses com a mesma profundidade, focando na figura do réu central, atraindo direitos e proteções próprios, considerando as penas privativas de liberdade. [7]

Possibilidade de mudança

Nessa seara, o julgamento do AREsp nº 2.642.744 da 1ª Turma do STJ inaugura uma possibilidade de mudança de direção na jurisprudência da Corte, devido à impossibilidade jurídica de aplicar tal instituto penal ao processo administrativo sancionador. Dentre os argumentos que sustentam a presente decisão, a legalidade é o principal, ou seja, é estrita no Direito Administrativo Sancionador, de maneira que a Administração Pública somente pode agir

quando houver autorização legal expressa, inclusive para critérios de aplicação e modulação de sanções.

Entretanto, é importante ressaltar que o instituto da infração continuada pode ser compatível com o Direito Administrativo Sancionador, desde que haja previsão expressa. É o que ocorre com a Lei nº 12.815/2013 ^[8], a qual regula a exploração dos portos, em que dispõe acerca da possibilidade da infração continuada no âmbito do regime portuário. Trata-se, portanto, de previsão autônoma e setorial, inserida no regime jurídico portuário, não sendo resultado de extensão interpretativa, mas sim exercício legítimo da legalidade.

Inclusive é o que ocorreu no REsp 2.087.667/RJ ^[9], em que o ministro Sérgio Kukina, da 1ª Turma, reafirmou tal entendimento. O caso ocorreu após o julgamento do Tema 1.199, com tese de Repercussão Geral no STF ^[10].

Nesse cenário, a Suprema Corte estabeleceu um entendimento mais restritivo sobre a aplicação de institutos do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Isto é, a aplicação de institutos do Direito Penal é admitida apenas quando houver previsão expressa em lei, e quando ausente previsão específica na legislação aplicável, não é possível presumir a existência de mecanismos atenuadores da responsabilidade administrativa.

Assim, tendo divergido do posicionamento anterior da própria turma e adotado o entendimento da Suprema Corte, para o relator, embora este tenha decidido, em julgamentos anteriores, em sintonia com a jurisprudência firmada neste Superior Tribunal na possibilidade da continuidade delitiva de forma geral, o Direito Administrativo Sancionador está inserido no regime jurídico-administrativo e, dessa forma, não guarda relação de subordinação com o Direito Penal, todavia, no caso específico da Lei n. 12.815/2013 (§ 2º do artigo 48 ^[11]), o legislador infraconstitucional, determinou expressamente a aplicação do instituto da continuidade delitiva (artigo 71 do CP) no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sendo possível sua aplicação.

Assim, quando o regime setorial estabelece, de forma clara, hipótese de unificação de condutas ou de tratamento unitário de infrações reiteradas, a Administração atua dentro dos limites da legalidade, pois a própria lei disciplina os critérios de responsabilização e dosimetria. Diversamente, na ausência de autorização legal específica, não se admite a importação automática do instituto penal da continuidade delitiva por analogia, sob pena de violação ao princípio da legalidade estrita. Em síntese, não é a ideia de infração continuada que afronta o sistema, mas sim sua aplicação sem fundamento legal próprio, circunstância que exige distinção entre integração normativa legítima e transposição indevida de categorias do Direito Penal.

Ante o exposto, no caso em questão, não existe previsão legal na Lei nº 9.933/99 (Inmetro) ou 9.784/99 ^[12] que autorize o reconhecimento de infração administrativa continuada e a aplicação de multa única com base no artigo 71 do Código Penal. Contudo, em áreas que tenham previsão legal expressa relacionada à continuidade delitiva, como portos e instalações portuárias, estas seguem sujeitas à legislação própria. Entretanto, quando não houver previsão legal expressa, não há que se falar em analogia, porém deve-se respeitar a proporcionalidade.

[13]

Portanto, a inexistência de lacuna normativa afasta a analogia, nos termos do artigo 4º da Lindb [14], contrariando diretamente a justificativa usada pelo entendimento aplicado anteriormente no STJ, tanto na 1ª quanto na 2ª Turma. Consequentemente, há o risco de ativismo judicial e violação à separação de poderes, uma vez que reconhecer infração administrativa continuada sem lei significa criar regime sancionador novo, substituindo o legislador pelo Judiciário.

Logo, o presente caso evidencia não apenas uma oscilação interpretativa, mas uma divergência jurisprudencial concreta no âmbito do STJ. A própria 1ª Turma, que anteriormente admitia a aplicação analógica da continuidade delitiva às infrações administrativas, reviu seu posicionamento após o julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, passando a exigir previsão legal expressa para a incidência de institutos penais no Direito Administrativo Sancionador. Trata-se, portanto, de uma mudança interna de orientação, em alinhamento ao precedente vinculante da Corte Constitucional. Entretanto, a 2ª Turma ainda profere decisões em sentido diverso, admitindo a analogia como técnica de dosimetria, o que mantém a divergência interpretativa.

Diante desse cenário, a eventual interposição de embargos de divergência assume papel central na uniformização da jurisprudência interna da Corte, de modo a evitar a possibilidade de coexistência de entendimentos antagônicos acerca da extensão do poder sancionador administrativo. A consolidação de uma orientação uniforme mostra-se indispensável para assegurar segurança jurídica, previsibilidade decisória e estabilidade do regime sancionador, delimitando, de forma clara, os contornos da legalidade e os limites do exercício do poder punitivo estatal no âmbito administrativo.

[1] JOTA. STJ não reconhece continuidade delitiva em processo administrativo e amplia multas. JOTA, 3 fev. 2026. Disponível [aqui](#).

[2] BRASIL. Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as competências do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 1999. Disponível [aqui](#).

[3] BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. 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.” Disponível [aqui](#).

[4] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo de Jurisprudência 2023: organizado por ramos do Direito. 12. ed. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, Secretaria de Jurisprudência, 2023, p. 66.



[5] OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Revista Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020, p. 84.

[6] Expressão latina que significa ‘direito de punir’. Refere-se ao poder-dever exclusivo do Estado de definir crimes estabelecer sanções e aplicá-las aos infratores por meio do devido processo legal

[7] ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. Consultor Jurídico (ConJur), 9 dez. 2021. Disponível [aqui](#).

[8] BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 2013. .

[9] REsp n. 2.087.667/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/8/2024, DJe de 26/8/2024.

[10] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. Repercussão Geral – Tema 1.199. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Tese fixada: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa — é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

[11] BRASIL. Lei nº 12.815/2013, art. 48, § 2º: “Aplica-se às infrações administrativas previstas nesta Lei, quando cabível, o disposto no art. 71 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).”

[12] BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível [aqui](#).

[13] JOTA. Ao afastar continuidade delitiva em ações administrativas, STJ altera entendimento histórico. JOTA, 2026. Disponível [aqui](#).

BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 4º. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível [aqui](#).



[14] BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 4º. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível [aqui](#).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-01/o-stj-e-a-continuidade-delitiva-no-direito-administrativo-sancionador/>