SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2937639 - RS (2025/0176582-1)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE	:	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO.
AGRAVADO	:	INTERCONTINENTAL COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA
ADVOGADO	:	LUIS FELIPE ESTOL - RJ166998

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONTINUIDADE DELITIVA (ART. 71 DO CÓDIGO PENAL). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA, AO FINAL, DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. O direito administrativo sancionador é um ramo do direito punitivo desvinculado do direito penal, e a ele não se aplicam as suas disposições, a menos que haja norma específica que assim o preveja. Tema 1199/STF.

2. Desse modo, é vedada a aplicação do art. 71 do Código Penal – continuidade delitiva – às infrações administrativas, sem disposição normativa expressa.

3. Agravo interno provido para, conhecido do agravo, dar provimento ao recurso especial a fim de afastar a aplicação da continuidade delitiva ao caso, julgando improcedentes os pedidos iniciais.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 04 de agosto de 2026.

Documento eletrônico VDA58860729 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:14
Publicação no DJEN/CNJ de 13/08/2026. Código de Controle do Documento: d6a4e347-b9b4-44e3-9889-665e53a3bb02

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA58860729 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:14
Publicação no DJEN/CNJ de 13/08/2026. Código de Controle do Documento: d6a4e347-b9b4-44e3-9889-665e53a3bb02

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2937639 - RS (2025/0176582-1)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE	:	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO.
AGRAVADO	:	INTERCONTINENTAL COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA
ADVOGADO	:	LUIS FELIPE ESTOL - RJ166998

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONTINUIDADE DELITIVA (ART. 71 DO CÓDIGO PENAL). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA, AO FINAL, DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

1. O direito administrativo sancionador é um ramo do direito punitivo desvinculado do direito penal, e a ele não se aplicam as suas disposições, a menos que haja norma específica que assim o preveja. Tema 1199/STF.

2. Desse modo, é vedada a aplicação do art. 71 do Código Penal – continuidade delitiva – às infrações administrativas, sem disposição normativa expressa.

3. Agravo interno provido para, conhecido do agravo, dar provimento ao recurso especial a fim de afastar a aplicação da continuidade delitiva ao caso, julgando improcedentes os pedidos iniciais.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO contra decisão por mim proferida que conheceu do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo nos termos da ementa a seguir (fl. 474):

> ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NA VIA DO APELO NOBRE. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. MULTA. INSTITUTO DA CONTINUIDADE DELITIVA. APLICAÇÃO ÀS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. PRECEDENTES. SÚMULA N. 83/STJ. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE O RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVÊ-LO.

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

Alega a parte agravante, em suma, que (fls. 488-504):

> [N]ão há a incidência do óbice da súmula 284/STF no que diz respeito à ofensa ao artigo 4.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – DL n.º 4.657/42. Não houve ausência de delimitação da controvérsia. Não houve deficiência de fundamentação. As razões do recurso especial devidamente desenvolveram tese para demonstrar os motivos pelos quais teria ocorrido violação ao artigo 4.º da LINDB.
>
> [...]
>
> Não há a incidência do óbice da súmula 284/STF. Bem se aponta o artigo violado – artigo 4.º da LINDB – e devidamente explica-se a violação perpetrada. Aduz-se no recurso especial que não pode ser aplicado o artigo 71 do Código Penal ao processo administrativo sancionador do Inmetro, pois, de acordo com o artigo 4.º da DL n.º 4.657/42, só cabe a aplicação da analogia quando houver lacuna no ordenamento jurídico.
>
> [...]
>
> A atual posição do STJ é no sentido da impossibilidade de aplicação do instituto da continuidade delitiva nos casos de sanção administrativa:
>
> [...]
>
> Portanto, comprova-se que o STJ possui atualmente o entendimento de que não há que se falar em incidência de normas e institutos do Direito Penal no Direito Administrativo.
>
> Houve afronta direta ao artigo 71 do Código Penal e o artigo 4.º da DL n.º 4.657/42. Pois o Código Penal não é lei geral sobre normas sancionatória; não rege as sanções decorrentes do poder de polícia administrativo. A continuação delitiva é uma construção jurídica aplicada ao direito penal, que visa especificamente a não agravar a pena, de modo que esta fique superior à restrição da liberdade de crimes mais graves. As esferas administrativa e penal são absolutamente inconfundíveis, sendo o Direito Administrativo autônomo em relação ao Direito Penal.
>
> O Código Penal rege exclusivamente as sanções e institutos de Direito Criminal. A aplicação direta ou subsidiária de institutos do Código Criminal ao Direito Administrativo sancionador reclamaria expressa previsão de lei. Desse modo, a aplicação do art. 71 do CP às sanções administrativas representa inaceitável combinação de leis, criando uma terceira lei, ao arrepio do ordenamento jurídico.
>
> O art. 71 do Código Penal não pode ser aplicado no processo administrativo por analogia, haja vista a ausência, na lei de regência, de previsão da continuidade infracional como causa de diminuição de pena. O instituto da continuidade delitiva não é pertinente ao Direito Administrativo Sancionador. Só cabe analogia, quando há lacuna no ordenamento jurídico. Se a lei silencia quanto à possibilidade de estender ao processo administrativo as previsões do art. 71 do Código Penal não cabe ao intérprete, no caso Agência Reguladora ou o Judiciário fazê-lo. Havendo leis regentes do processo administrativo e das infrações referentes, não há que se falar em incidência de normas de direito penal. Em outro dizer, quisesse o legislador criar a figura da infração administrativa continuada, o teria feito expressamente.

Contrarrazões às fls. 509-515.

Foi apresentado memorial às fls. 1352-1356, em que se reiteram as razões de agravo interno.

É o relatório.

VOTO

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

No caso em exame, a Corte de origem reconheceu a continuidade delitiva no âmbito do processo administrativo sancionador à base da seguinte fundamentação, in verbis (fls. 341-344):

> Conforme relatado, cuidam os autos de recurso de apelação de INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO contra **sentença que julgou procedente em parte o pedido deduzido nos autos dos Embargos à Execução Fiscal, para declarar nulas as multas aplicadas, decorrentes dos processos administrativos em razão da inobservância do instituto da continuidade delitiva (art. 71 do Código Penal)**.
>
> Sobre a inexistência do bis in idem, trago à colação trecho da sentença, **cujos fundamentos adoto**, que sobre isso dispôs:
>
> > **Quanto a alegação de multiplicidade de processos e multas pelo mesmo fato, devendo ser aplicada uma única multa para toda a ação fiscal, a embargante tem razão**.
> >
> > O C. STJ e o Eg. TRF da 2ª Região reconhecem, nas hipóteses como a apontada, a existência de infração continuada, em analogia com o instituto penal do crime continuado (CP, art. 71).
> >
> > Nesses casos, afasta-se a aplicação de diversas multas (uma multa por infração), aplicando-se, diversamente, uma multa, majorada em 1/6 a 2/3, em analogia aos critérios do art. 71 do CP.
> >
> > Cito acórdão sobre o tema:
> >
> > Nos três casos em análise, constatou-se a prática da infração de ausência de indicação quantitativa de produtos cárneos (infração aos artigos 1º e 5º, da Lei nº 9933/1999, c/c o item 14 da Regulamentação Metrológica, aprovada pela Resolução CONMETRO nº 011/1988 e art. 1º da Portaria INMETRO nº 019/1997), decorrendo as autuações de três diligências fiscalizatórias, no mesmo dia e local (13/02/2014, às 15:13h, às 15:14h e às 15:17h, na mesma loja da Av. Nossa Senhora de Copacabana, 115).
> >
> > Deve ser reconhecida a nulidade das multas advindas dos três processos administrativos, **cabendo ao Embargado efetuar a revisão administrativa das penalidades aplicadas em contextos de continuidade delitiva, observando os critérios do art. 71 do Código Penal, aplicados analogicamente**, punindo-se apenas uma das condutas, com valor da multa majorado de um sexto a dois terços (neste sentido: TRF-2, Emb-Decl na AC 0046860-70.2012.4.02.5101, Rel. Des. Firly Nascimento Filho, DJe 28/07/2017).
> >
> > A pretensão autoral é, portanto, procedente, nessa parte.
>
> A continuidade delitiva é um instituto jurídico que permite considerar, para fins de aplicação da pena, que o agente praticou uma só infração quando cometeu dois ou mais delitos (violações) da mesma espécie, nas mesmas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes.
>
> **A continuidade delitiva está prevista no artigo 71 do Código Penal brasileiro**. A doutrina e a jurisprudência adotam a teoria mista ou objetivo-subjetiva para reconhecer esse instituto, exigindo tanto os requisitos objetivos (mesmas condições de tempo, lugar e forma de execução) quanto os subjetivos (unidade de desígnios ou vínculo subjetivo entre os eventos).
>
> No entanto, a disposição do citado art. 71 do Código Penal traça apenas, como pressupostos para a continuidade delitiva, critérios objetivos. Por isso, adotando-se a corrente que postula Teoria Puramente Objetiva, para a qual apenas interessam as condições objetivas (tempo, lugar e modo de execução), não havendo

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

necessidade de unidade de desígnios, é possível compreender a logicidade da aplicação da continuidade delitiva também nos delitos culposos.

Por esse ponto de vista, apurada uma conduta omissiva ou comissiva, culposa ou dolosa, haverá a possibilidade de adoção da continuidade delitiva para fins de aplicação da pena.

Nesta esteira, **a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera ser plenamente viável a adoção da continuidade delitiva no âmbito do processo administrativo sancionador, independentemente de haver previsão legal específica, exigindo-se, como requisito objetivo especial, que as infrações tenham sido apuradas no mesmo procedimento formal de fiscalização**.

Destarte, para a configuração de continuidade delitiva, a orientação da Corte Superior é no sentido de que "há continuidade infracional quando diversos ilícitos de mesma natureza são apurados durante mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular". Nesse sentido, apontou o seguinte precedente (AgRg nos E Dcl no R Esp 868479, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 27/04/2011).

[...]

A Sétima Turma Especializada desta Corte Federal da 2ª Região, no julgamento da AC 5027621- 48.2019.4.02.5101 (Rel. Desembargador Federal Sergio Schwaitzer, j. em 17/05/2023), explicitou que, "De acordo com o STJ, é assente o entendimento de que a sequência de diversos ilícitos de mesma natureza, apurados em uma única ação fiscal, é considerada como infração continuada e, portanto, sujeita á imposição de multa singular".

Na AC nº 0127775-04.2015.4.02.5101 (Rel. J. F. Convocada Marcella Araújo da Nova Brandão, j. em 01/03/2023, esta Corte Regional examinou caso semelhante ao discutido nos presentes autos, sobre a aplicação do instituto da continuidade delitiva na hipótese de apuração de diversas violações administrativas classificadas pela ANP como não conformidade com os requisitos do Regulamento Técnico de Medição em uma única ação fiscal, com aplicação da sanção prevista no inciso IX do art. 3º da Lei nº 9.847/1999.

No citado julgado, a Sétima Turma Especializada expôs que, "consoante orientação do Superior Tribunal de Justiça, há continuidade infracional administrativa quando diversos ilícitos de mesma natureza são apurados durante a mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular".

No julgamento do caso relativo à AC nº 0105390-62.2015.4.02.5101 (Rel. J. F. Convocado Antonio Henrique Correa da Silva, j. em 11/11/2020), esta Sétima Turma Especializada esclareceu que a continuidade delitiva aplica-se às infrações administrativas, quando foram sequenciais e violarem o mesmo objeto da tutela jurídica, mediante comportamento de feição continuada, mormente quando constatadas numa única ação fiscal.

No caso dos autos, as violações foram especificadas pela fiscalização do INMETRO como ausência de indicação quantitativa de produtos cárneos (infração aos artigos 1º e 5º, da Lei nº 9933/1999, c/c o item 14 da Regulamentação Metrológica, aprovada pela Resolução CONMETRO nº 011/1988 e art. 1º da Portaria INMETRO nº 019/1997), decorrendo as autuações de três diligências fiscalizatórias (de mesma espécie), no mesmo dia (tempo) e local (lugar) (13/02/2014, às 15:13h, às 15:14h e às 15:17h, na mesma loja da Av. Nossa Senhora de Copacabana, 115 (todas as infrações foram apuradas em uma única ação fiscal, outra condição semelhante estabelecida pela jurisprudência).

Deste modo, deve ser aplicada ao presente caso a continuidade delitiva, a exigir a aplicação de multa singular.

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

Registro que, inicialmente, ambas as Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça adotaram o entendimento de que "há infração continuada quando a Administração Pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular" (EDcl no AgInt nos EDcl no REsp n. 2.024.039/RJ, relator Ministro Herman Benjamin). Lê na ementa desse julgado:

> PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. MATÉRIA NÃO APRECIADA. ART. 71 DO CÓDIGO PENAL. INFRAÇÃO DE NATUREZA CONTINUADA. MULTA ÚNICA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS MODIFICATIVOS.
>
> **1. A matéria não foi apreciada no acórdão que julgou o Agravo Interno, o que se faz agora. Com razão o recorrente, pois tanto a Primeira Turma quanto a Segunda Turma do STJ possuem orientação de que há infração continuada quando a Administração Pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.666.784/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 21.3.2018; AgInt no AREsp 1.129.674/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 8.3.2021; e AgInt no REsp 1.782.525/RJ, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 16.5.2019.**
>
> 2. No caso dos autos, a Corte a quo consignou que, "havendo norma expressa na legislação tributária para aplicação da penalidade pela permanência da infração, não pode o julgador lançar mão do recurso da analogia, que pressupõe a ausência de norma, para adotar a causa geral de aumento dos crimes continuados (art. 71 do Código Penal)" (fl. 621, e-STJ, grifei). Como se observa, o aresto de origem destoa do entendimento desta Corte Superior de modo que merece reforma quanto a esse fundamento.
>
> 3. Embargos de Declaração acolhidos com efeitos modificativos, para dar parcial provimento ao Recurso Especial e reconhecer a violação ao art. 71 do Código Penal.
>
> (EDcl no AgInt nos EDcl no REsp n. 2.024.039/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, **Segunda Turma**, julgado em 4/3/2024, DJe de 19/4/2024; sem grifos no original.)

Nesse mesmo sentido:

> PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. MESMA AÇÃO FISCALIZATÓRIA. INFRAÇÃO CONTINUADA. RECONHECIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA SINGULAR. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. IRRETROATIVIDADE DE LEI MAIS BENÉFICA ÀS INFRAÇÕES DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INOVAÇÃO RECURSAL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PROVIMENTO NEGADO.
>
> 1. Inexiste a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro,

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

omissão, contradição ou obscuridade. O julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

2. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que há infração continuada quando a administração pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular.

3 . A tese recursal de irretroatividade da lei mais benéfica às infrações de natureza administrativa constitui inovação recursal, porquanto não foi alegada no momento oportuno, ocorrendo a preclusão consumativa.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.200.837/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, **Primeira Turma**, julgado em 4/9/2023, DJe de 8/9/2023; sem grifos no original.)

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO PROBATÓRIO. INFRAÇÃO CONTINUADA. MESMA OPORTUNIDADE FISCALIZATÓRIA. OCORRÊNCIA DE DIVERSAS INFRAÇÕES DA MESMA NATUREZA. APLICAÇÃO DE MULTA SINGULAR. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - Como a decisão recorrida foi publicada sob a égide da legislação processual civil anterior, observam-se em relação ao cabimento, processamento e pressupostos de admissibilidade dos recursos as regras do Código de Processo Civil de 1973, diante do fenômeno da ultratividade e do Enunciado Administrativo n. 2 deste Superior Tribunal de Justiça.

II - A alteração das conclusões adotadas no Tribunal a quo, de que em uma única autuação/fiscalização a ANP constatou uma sequência de infrações da mesma natureza, o que caracteriza a infração continuada (fl. 970), demandaria, necessariamente, o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, procedimento esse vedado em sede de recurso especial, conforme óbice previsto no enunciado n. 7 da Súmula do STJ.

III - Ainda que assim não fosse, no que concerne à alegada violação do art. 71 do Código Penal e do art. 3º, IX, da Lei n. 9.847/99, sem razão o recorrente, posto que o aresto vergastado está em consonância com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que há infração continuada quando a administração pública, em uma mesma oportunidade fiscalizatória, constata a ocorrência de diversas infrações da mesma natureza, o que enseja a aplicação de multa singular. Nesse sentido: AREsp 1129674/RJ, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, Julgamento em 11/09/2017, Dje 14/09/2017; REsp 1041310/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 27/5/2008, DJe 18/6/2008.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.666.784/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, **Segunda Turma**, julgado em 15/3/2018, DJe de 21/3/2018; sem grifos no original.)

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, diante do julgamento do ARE 843.989/PR pelo Supremo Tribunal Federal, **inaugurou a alteração daquele entendimento** para "aderir à compreensão de que o Direito Administrativo Sancionador está inserido no regime jurídico-administrativo e, portanto, não guarda relação de subordinação com o Direito Penal":

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS ? ANTAQ. AUTO DE INFRAÇÃO. CONDUTAS REPETIDAS. MÚLTIPLAS INFRAÇÕES APURADAS NO MESMO PROCEDIMENTO. EXEGESE DO ART. 48, § 2º, DA LEI N. 12.815/2013. CONTINUIDADE INFRACIONAL CONFIGURADA.

1. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal Superior, "o efeito devolutivo sob a ótica da profundidade deve sempre respeitar a matéria efetivamente devolvida pela parte, a quem cabe, soberanamente, definir a extensão do recurso a partir de quais capítulos decisórios serão impugnados, sob pena de ofensa à coisa julgada que progressivamente se formou sobre os capítulos decisórios que não foram voluntariamente devolvidos no recurso" (REsp n. 1.998.498/RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 24/5/2022, DJe de 30/5/2022).

2. No caso, inexistindo recurso contra o capítulo da sentença que afastou a ilegalidade do procedimento administrativo e da sanção imposta pela Antaq, não poderia a Corte revisora conhecer do tema, sob pena de ofensa à coisa julgada.

3. Embora este relator tenha decidido, em julgamentos anteriores, em sintonia com a jurisprudência firmada neste Superior Tribunal, no sentido de que haveria "continuidade infracional quando diversos ilícitos de idêntica natureza são apurados durante mesma ação fiscal, devendo tal medida ensejar a aplicação de multa singular" (AgInt no AREsp n. 1.129.674/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/3/2021, DJe de 11/3/2021), **refluo dessa posição, a partir da fundamentação constante do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento do ARE n. 843.989/PR (Pleno do STF, DJe de 12/12/2022), para aderir à compreensão de que o Direito Administrativo Sancionador está inserido no regime jurídico-administrativo e, portanto, não guarda relação de subordinação com o Direito Penal**.

4. Todavia, no específico caso da Lei n. 12.815/2013 (§ 2º do art. 48), entendo que o legislador infraconstitucional, expressamente, determinou a aplicação do instituto da continuidade delitiva (art. 71 do CP) no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

5. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 2.087.667/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 20/8/2024, DJe 26/08/2024; sem grifos no original.)

Tal conclusão foi reforçada, em caso símile aos presentes autos, pela Primeira Turma no julgamento do AREsp 2.642.744/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, vencida a Ministra Regina Helena Costa, em cuja ementa lê-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. DEFICIÊNCIA. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. CONTINUIDADE INFRACIONAL. INAPLICABILIDADE. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. AUSÊNCIA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. NÃO CABIMENTO.

1. A citação de dispositivo legal sem desenvolver argumentos a demonstrar como teriam sido violados configura deficiência na fundamentação, a ensejar o óbice da Súmula 284 do STF.

2. **O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199, estabeleceu, em matéria sancionadora, a compreensão de que a aplicação de institutos do direito penal é admitida apenas quando houver previsão expressa em lei**.

3. **Na hipótese, como não há, na legislação específica aplicável, disposição normativa que autorize a aplicação da continuidade delitiva às infrações administrativas em análise, a adoção deste instituto configuraria**

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

indevida ampliação dos limites normativos impostos pelo legislador, em afronta ao princípio da legalidade estrita, que rege o Direito Administrativo Sancionador.

4. Embora o § 3º, do CPC admita modulação de efeitos art. 927, quando alterada jurisprudência dominante dos tribunais superiores, inclusive fora do sistema de recursos repetitivos, a superação do entendimento, no caso, decorre da aplicação do Tema 1.199 do STF, de modo que a modulação temporal deveria ter sido realizada no próprio precedente vinculante, e não em processo individual no órgão fracionário deste Tribunal.

5. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento. (AREsp 2.642.744/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/2/2026, DJe 10/3/2026; sem grifos no original.)

No âmbito da Segunda Turma, há decisões monocráticas em que foi afastada a aplicação por analogia da continuidade delitiva prevista no art. 71 do Código Penal. Exemplos disso: REsp 2.115.855/RJ, relator Ministro Afrânio Vilela, DJen 16/9/2025; AREsp 2.860.308/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJen 11/7/2025; e AREsp 2.826.356/RJ, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJen 11/7/2025.

Ressalto que a discussão dos autos prescinde do revolvimento fático-probatório, porquanto o thema decidendum diz respeito à possibilidade (ou não) de aplicação do instituto da continuidade delitiva, fundado **tão somente** no art. 71 do Código Penal, às infrações administrativas – questão exclusivamente de direito.

Pois bem.

Ao apreciar o ARE 843.989/PR, do qual resultaram as teses jurídicas do Tema n. 1199/STF, o relator Ministro Alexandre de Moraes assim abordou a interpretação do direito administrativo sancionatório:

> É nesse sentido que deve ser entendido e interpretado o denominado "Direito Administrativo Sancionador (DAS)", que é sub-ramo do Direito Administrativo e consiste na "expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado" (BENEDITO GONÇALVES; RENATO CÉSAR GUEDES GRILO). Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468).
>
> 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**" (JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROSSI. 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).
>
> [...]
>
> A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

da Constituição Federal (‘a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu’) **não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública** e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

O inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal.

Em regra, a lei não deve retroagir, pois ‘não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’, inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então ‘retroagirá para beneficiar o réu’. Trata-se, portanto, de expressa e excepcional previsão constitucional de retroatividade.

[...]

Portanto, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas; e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na não há como Lei 14.230/2021, afastar o princípio do tempus regit actum.

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

[...]

A norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI:

> XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Na ementa daquele julgado, destacou-se:

> 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) **não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública** e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. (DJe 9/12/2022)

Desse importante precedente, que possui observância obrigatória nos termos do art. 927, inciso III, do CPC, resulta, no que aqui interessa, a seguinte percepção: o direito administrativo sancionador – ou seja, aquele que regula a responsabilização pelas infrações administrativas – é um ramo desvinculado do direito penal, **e a ele não se aplicam as suas disposições, a menos que haja norma específica que assim o preveja**.

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

Em outras palavras, a conduta, o processo administrativo e as respectivas sanções devem estar previstos em lei específica, respeitando-se as garantias constitucionais típicas do ius puniendi estatal; as lacunas desse sistema, todavia, não podem ser suprimidas pelos institutos do direito penal, sem que haja previsão expressa da norma administrativa para tanto.

Por oportuno, reproduzo o seguinte trecho do voto do Ministro Gurgel de Faria proferido no julgamento do AREsp 2.642.744/RJ:

> É preciso lembrar que a mudança jurisprudencial ora empreendida decorre diretamente da interpretação que o Supremo Tribunal Federal firmou no julgamento do Tema 1.199, de repercussão geral. **Ao decidir que não se autoriza a transposição automática de institutos do Direito Penal para o Direito Administrativo sancionador, o Supremo estabeleceu premissa que repercute sobre a aplicação da infração administrativa continuada, instituto construído, como se sabe, a partir de analogia com a continuidade delitiva do art. 71 do Código Penal**.
>
> Não estamos, portanto, mudando repentinamente e de maneira absolutamente espontânea e independente a orientação até então consolidada. Estamos, na realidade, dando consequência a um precedente vinculante da Suprema Corte.

Na mesma oportunidade, destacou o seguinte:

> Nesse contexto, a despeito do meu entendimento pessoal sobre o tema, **não se mostra lógico** que a compreensão do Supremo, mais restritiva, firmada em precedente obrigatório (a partir do Tema 1.199), seja aplicada em demandas relativas a improbidade administrativa – cuja sanção é muito mais grave e com consequências mais próximas às do Direito Penal –, e deixe de ser aplicada em demandas relacionadas a infrações puramente administrativas, como fiscalização metrológica (caso em exame). (AREsp 2.642.744/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/2/2026, DJe 10/3/2026.)

Diante das circunstâncias acima mencionadas, concluo pela impossibilidade de aplicação do art. 71 do Código Penal às infrações administrativas, quando ausente disposição normativa específica que a autorize. Registro que, no caso, a fiscalização está amparada na Lei n. 9.933/1999, a qual não dispõe a respeito do instituto da continuidade delitiva para a dosimetria das penalidades administrativas.

Na espécie, o Juízo de primeiro grau julgou o pedido procedente em parte para "declarar nulas as multas aplicadas, decorrentes dos processos administrativos em questão, **em razão da inobservância do instituto da continuidade delitiva (art. 71 do Código Penal)**" - fl. 304. O Tribunal de origem manteve o decisum, adotando os fundamentos da sentença como razão de decidir.

Não subsiste, portanto, a respectiva motivação, pois o art. 71 do Código Penal foi aplicado pelas instâncias ordinárias sem ter incidido na hipótese dos autos.

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao agravo interno de fls. 488-504 para CONHECER do agravo e DAR PROVIMENTO ao recurso especial a fim de afastar a aplicação da continuidade delitiva ao caso, julgando improcedentes os pedidos iniciais com inversão do ônus da sucumbência.

É o voto.

Documento eletrônico VDA58860734 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2026 19:59:13
Código de Controle do Documento: d441b62a-91a2-4561-a8f1-01e714f9d2c6

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2025/0176582-1 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt no AREsp 2.937.639 / RS**

Números Origem: 01835945220174025101 1835945220174025101 50508275220234025101

PAUTA: 04/08/2026 JULGADO: 04/08/2026

Relator
Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO.
AGRAVADO	:	INTERCONTINENTAL COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA
ADVOGADO	:	LUIS FELIPE ESTOL - RJ166998

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções - Metrológica

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA - INMETRO.
AGRAVADO	:	INTERCONTINENTAL COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA
ADVOGADO	:	LUIS FELIPE ESTOL - RJ166998

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Documento eletrônico VDA58834155 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA, SEGUNDA TURMA Assinado em: 04/08/2026 18:22:26
Código de Controle do Documento: A24CACE9-CD34-4801-8A22-C40D52914C51