SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2278355 - SC (2026/0226808-7)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	MARE MANSA PESCADOS S.A
ADVOGADOS	:	ALIPIO EGÍDIO KÜLKAMP - SC033040
		MARIVANIA SCREMIN KULKAMP - SC060408
		SÔNIA REJANE DA SILVA MALDONADO - SC070152
		LETÍCIA SILVA DE CASTRO - SC070314

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO. DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE. VIA INADEQUADA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA PRATICADA DURANTE A VIGÊNCIA DA MP N. 772/2017 QUE ALTEROU A LEI N. 7.789/1989. VALOR DA MULTA. POSTERIOR PERDA DA EFICÁCIA DA MP. NÃO CONVERSÃO EM LEI. APLICABILIDADE DA SANÇÃO PREVISTA NA MEDIDA PROVISÓRIA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

2. A questão da alegada irretroatividade da lei mais benéfica, discutida no caso concreto, não diz respeito à simples sucessão no tempo entre entre leis em sentido estrito, em que a primeira previa sanções mais severas para a infração administrativa, sendo mais gravosa e, a lei superveniente trouxe previsões mais brandas, sendo mais favorável ao infrator. A controvérsia é sobre qual sanção deve ser aplicada a uma infração administrativa praticada durante a vigência de uma Medida Provisória que não foi convertida em lei (MP nº 772/2017), tendo a Lei ela objetivava alterar (Lei nº 7.789/1989) continuou vigendo em sua redação original, em razão da caducidade da Medida Provisória, e não houve a edição do decreto regulamentador das relações jurídicas formadas nesse período, pelo Congresso Nacional.

3. Em situações similares à dos presentes autos, ambas as Turmas da Primeira Seção têm compreendido que devem ser observadas as sanções previstas na MP nº 772/2017, às infrações administrativas praticadas durante a sua vigência. Tal conclusão decorre da aplicação do princípio do *tempus regit actum*, da compreensão de que os atos jurídicos praticados durante a vigência de Medida Provisória que não foi convertida em lei são por ela regidos,

Documento eletrônico VDA59945273 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:17
Publicação no DJEN/CNJ de 17/09/2026. Código de Controle do Documento: 81ae5ae0-5135-4b5e-a24d-fd48236d7fe2

quando o Congresso Nacional não editou decreto regulando as relações jurídicas, e em razão do entendimento jurisprudencial no sentido da irretroatividade da lei mais benéfica, no âmbito das sanções administrativas, salvo previsão expressa em contrário, inexistente no caso concreto.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para julgar improcedente o pedido, ficando invertidos os ônus sucumbenciais.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

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

Brasília, 08 de setembro de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA59945273 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/09/2026 11:55:17
Publicação no DJEN/CNJ de 17/09/2026. Código de Controle do Documento: 81ae5ae0-5135-4b5e-a24d-fd48236d7fe2

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2278355 - SC (2026/0226808-7)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	MARE MANSA PESCADOS S.A
ADVOGADOS	:	ALIPIO EGÍDIO KÜLKAMP - SC033040
		MARIVANIA SCREMIN KULKAMP - SC060408
		SÔNIA REJANE DA SILVA MALDONADO - SC070152
		LETÍCIA SILVA DE CASTRO - SC070314

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO. DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE. VIA INADEQUADA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA PRATICADA DURANTE A VIGÊNCIA DA MP N. 772/2017 QUE ALTEROU A LEI N. 7.789/1989. VALOR DA MULTA. POSTERIOR PERDA DA EFICÁCIA DA MP. NÃO CONVERSÃO EM LEI. APLICABILIDADE DA SANÇÃO PREVISTA NA MEDIDA PROVISÓRIA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República.

2. A questão da alegada irretroatividade da lei mais benéfica, discutida no caso concreto, não diz respeito à simples sucessão no tempo entre entre leis em sentido estrito, em que a primeira previa sanções mais severas para a infração administrativa, sendo mais gravosa e, a lei superveniente trouxe previsões mais brandas, sendo mais favorável ao infrator. A controvérsia é sobre qual sanção deve ser aplicada a uma infração administrativa praticada durante a vigência de uma Medida Provisória que não foi convertida em lei (MP nº 772/2017), tendo a Lei ela objetivava alterar (Lei nº 7.789/1989) continuou vigendo em sua redação original, em razão da caducidade da Medida Provisória, e não houve a edição do decreto regulamentador das relações jurídicas formadas nesse período, pelo Congresso Nacional.

3. Em situações similares à dos presentes autos, ambas as Turmas da Primeira Seção têm compreendido que devem ser observadas as sanções previstas na MP nº 772/2017, às infrações administrativas praticadas durante a sua vigência. Tal conclusão decorre da aplicação do princípio do *tempus regit actum*, da compreensão de que os atos jurídicos praticados durante a vigência de Medida Provisória que não foi convertida em lei são por ela regidos, quando o Congresso Nacional não editou decreto regulando as relações

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

jurídicas, e em razão do entendimento jurisprudencial no sentido da irretroatividade da lei mais benéfica, no âmbito das sanções administrativas, salvo previsão expressa em contrário, inexistente no caso concreto.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, para julgar improcedente o pedido, ficando invertidos os ônus sucumbenciais.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO contra acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO na Apelação Cível n. 5004314-06.2025.4.04.7201.

Na origem, MARÉ MANSA PESCADOS S.A. ajuizou ação ordinária contra a UNIÃO, visando à anulação de auto de infração aplicado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, com a revisão da base de cálculo utilizada na apuração da multa. O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido. A UNIÃO apelou, sendo desprovido o recurso, em acórdão assim ementado (fl. 350):

> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REGRA INCIDENTE À ÉPOCA DA INFRAÇÃO. MEDIDA PROVISÓRIA 772/2017. AUSÊNCIA DE CONVERSÃO EM LEI. VIGÊNCIA DA LEI 7889/1989. SENTENÇA MANTIDA.
>
> I. CASO EM EXAME:
>
> 1. Apelação cível interposta contra sentença que reduziu multa aplicada em auto de infração, por entender inaplicável a MP 772/2017, já revogada à época.
>
> II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:
>
> 2. A aplicabilidade ou não da Medida Provisória 772/2017, que perdeu eficácia, para reger relações jurídicas constituídas durante sua vigência no direito administrativo sancionador.
>
> III. RAZÕES DE DECIDIR:
>
> 3. Em se tratando de crédito de natureza administrativa, decorrente do exercício de poder de polícia, o entendimento deste Tribunal é firme no sentido de que incide a lei vigente à época do cometimento da infração.
>
> 3. A MP 772/2017 não foi convertida em lei e teve sua vigência encerrada em 08/12/2017, conforme Medida Provisória 794/2017. Assim, a partir de 09/12/2017 voltou a viger a redação original da Lei 7.889/1989, que previa multa de até 25.000 BTNs para o caso de infração à legislação de produtos de origem animal.
>
> 4. Impossibilidade de aplicação de multa com base na MP 772/2017, dada a ausência de edição, pelo Congresso Nacional, de decreto disciplinador das relações jurídicas dela decorrentes.
>
> 5. O art. 62, § 11º, da Constituição Federal visa a conferir segurança jurídica às relações jurídicas constituídas na vigência das Medidas Provisórias não convertidas em lei. Não se trata de regra aplicável na seara do direito administrativo sancionador, cujo exame de legalidade é estrito e as normas interpretadas em favor do administrado e não da administração.
>
> IV. DISPOSITIVO:
>
> 6. Apelação desprovida.

No recurso especial, a parte recorrente alega a violação do art. 62, §§ 3º e 11 da CF/1988 e ao art. 2º, inciso II, da Lei n. 7.889/1989, modificada pela MP n. 772/2017.

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

Sustenta que a infração foi aplicada durante a vigência da MP n. 772/2017, que previu a multa de até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Diz que a referida Medida Provisória teve sua vigência encerrada em 8/12/1997, quando voltou a vigorar a redação originada da Lei n. 7.889/1989, que previa a multa de até 25.000 (vinte e cinco mil) BTN's. Não houve a expedição do decreto disciplinador das relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória que perdeu a sua eficácia. Assim, sustenta que, nos termos do art. 62, § 11, da CF/1988, os atos praticados durante a vigência da MP n. 772/2017 continuam a ser por ela regidos, motivo pelo qual seria descabido o seu afastamento em relação a relações jurídicas ocorridas quando estava vigente e eficaz. Argumenta que a aplicação retroativa das normas sancionatórias mais benéficas dependem de autorização prévia, a qual inexiste no caso concreto e cuja ausência não pode ser considerada lacuna da normal a ser suprida pelo julgador, na forma do art. 4º da LINDB.

Pede o provimento do recurso especial, com o reconhecimento da validade das sanções aplicadas sob a vigência da MP n. 772/1997.

Oferecidas contrarrazões (fls. 374-386), admitiu-se o recurso na origem (fls. 406-406).

É o relatório.

VOTO

A via do recurso especial, destinada a uniformizar a interpretação do direito federal infraconstitucional, não se presta à análise da alegação de ofensa a dispositivo da Constituição da República. A propósito: AgInt no AREsp n. 2.298.562/PR, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 4/12/2023, DJe de 11/12/2023; AgInt no AREsp n. 2.085.690/PR, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 13/11/2023, DJe de 17/11/2023.

A esse respeito.

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL AUTORIZADOR DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 DO STF. TESES SOBRE PRINCÍPIOS DA SUCUMBÊNCIA E DA CAUSALIDADE SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS VIOLADOS. NOVA INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 DO STF. INADEQUAÇÃO DO RECURSO ESPECIAL PARA APRECIAÇÃO DE OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. MATÉRIA AFETA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NOS TERMOS DO ART. 102, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
>
> [...]
>
> 3. É incabível, em recurso especial, a análise de suposta violação a dispositivos constitucionais, como os princípios da isonomia e do contraditório (art. 5º, caput e inciso LV, da Constituição Federal), por se tratar de matéria reservada ao

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

recurso extraordinário, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição Federal. Precedentes: EDcl no REsp n. 1.770.967/SC, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 28/6/2023; EDcl no AgInt nos EAREsp n. 1.660.220/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, DJe 7/12/2021; EDcl no A gInt nos EAREsp n. 324.950/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 15/12/2021; EDcl no AgInt nos EREsp n. 1.692.293/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, DJe 12/11/2021; EDcl no REsp n. 1.818.872/PE, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 14/6/2021.

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 3.069.582/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 1/7/2026, DJEN de 8/7/2026.)

No mais, colhe-se do acórdão recorrido a seguinte fundamentação (fls. 345-348; grifos diversos do original):

> A questão em torno da incidência da MP 772/2017 como base legal para a aplicação da multa, já que não convertida em Lei pelo Congresso Nacional, merece análise acurada.
>
> Esta Turma, no âmbito da competência previdenciária, já teve oportunidade de analisar situação similar, abrangendo a fixação da carência, tendo em vista a alteração do parágrafo único do art. 24 da Lei 8.213/1991, realizada pela Medida Provisória 739, de 07/07/2016, estabelecendo requisitos mais rígidos para a concessão de benefício após a perda da qualidade de segurado. O prazo de vigência da referida Medida Provisória foi encerrado sem a conversão em lei, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa 53/2016, do Congresso Nacional.
>
> Discutiu-se, naquele julgamento, se na verificação dos requisitos para a concessão do benefício por incapacidade a carência a ser cumprida pelo segurado que perdeu seu vínculo com o RGPS seria de 12 ou 4 meses (integral, nos termos da Medida Provisória 739/2016 ou 1/3 de acordo com o art. 24, parágrafo único, da Lei 8.213/1991, na redação original), tendo em vista o que estabelece o princípio do *tempus regict actum* ((TRF4, AC 5022270-56.2020.4.04.9999, 11ª Turma, Relatora ELIANA PAGGIARIN MARINHO, julgado em 18/04/2023).
>
> [...]
>
> **Embora não desconheça os precedentes desta Corte, no sentido da incidência do § 11 do art. 62 da Constituição Federal, penso que no caso concreto a regra não se aplica, devendo prevalecer, na fixação da multa, a redação original da Lei 7.889/1989.**
>
> Vejamos. A Lei 7.889/1989, ao tratar sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, assim previu:
>
> > Art. 2º Sem prejuízo da responsabilidade penal cabível, a infração à legislação referente aos produtos de origem animal acarretará, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:
> >
> > ...
> >
> > II - multa, de até 25.000 Bônus do Tesouro Nacional BTN, nos casos não compreendidos no inciso anterior;
>
> A Medida Provisória 772, de 29/03/2017, alterou a redação do inciso II do citado art. 2º, passando a constar:
>
> > II - multa, de até R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), nos casos não compreendidos no inciso I;
>
> Ocorre que a Medida Provisória 772/2017 teve sua vigência encerrada em 08/12/2017, conforme Medida Provisória 794/2017. Assim, a partir de 09/12/2017 voltou a viger a redação original da Lei 7889/1989, que previa multa de até 25.000 BTNs para o caso de infração à legislação de produtos de origem animal.

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

No entanto, não houve a edição, pelo Congresso Nacional, de decreto disciplinador das relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória 772/2017, não convertida em lei, como lhe faculta o § 3º do art. 62 da Constituição Federal.

Poderia ser dito, assim, que na linha do que estabelece o § 11 do mesmo dispositivo constitucional, a*s relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência* da Medida Provisória 772/2017 *conservar-se-ão por ela regidas.*

Não se trata, porém, da melhor interpretação, à luz do que pontuou a Relatora da ADPF 216, Ministra Carmem Lúcia:

> Regência das relações jurídicas constituídas na vigência de medida provisória rejeitada.
>
> (...)
>
> Pela regra do parágrafo único daquela norma, as medidas provisórias não convertidas em lei perdiam a eficácia desde a sua edição, atribuindo-se ao Congresso Nacional o dever de disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes, a exemplo do que determina o art. 77 da Constituição italiana. Essa atribuição, todavia, raramente era exercida pelo Poder Legislativo.
>
> Atenta a esse fato, a reforma da Emenda Constitucional n. 32/2001 manteve a possibilidade de o Congresso Nacional dispor sobre as relações jurídicas decorrentes de medida provisória rejeitada ou não apreciada, mas inovou ao prever que, se o Poder Legislativo não atuasse no prazo de sessenta dias, a medida provisória continuaria regendo as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.
>
> (...)
>
> 8. A norma do § 11 do art. 62 deve ser interpretada com prudência a não permitir se protraia, indefinidamente, a vigência de medidas provisórias rejeitadas ou não apreciadas. (...)
>
> Considerados esses argumentos, é instigante a fórmula sugerida pelo Ministro Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, para os quais o § 11 do art. 62 da Constituição da República visa preservar apenas as situações de inter-relacionamento entre sujeitos de direito, e não normas que instituam órgãos ou pessoas jurídicas:
>
> "Se o que se preserva são as relações jurídicas durante o período de vigência da medida provisória, o dispositivo constitucional deve ser entendido como a alcançar situações de inter-relacionamentos entre sujeitos de direito, e não normas institutivas de órgãos e pessoas jurídicas. A rejeição de medida provisória que cria um órgão seria inócua, com prejuízo do princípio de que em matéria própria de legislação há de se conferir preponderância à vontade do Legislativo, se se entendesse que a própria criação do órgão é ato que se aproveita da ultra-atividade da medida provisória de que trata o § 11 do art. 62 da CF. A rejeição da medida provisória quanto ao ato que se exauriu durante a sua vigência seria, nesse caso, desprovida de efeitos práticos. O que se haverá de resguardar são as relações ocorridas enquanto a medida provisória esteve em vigor. Mesmo assim, porém, se a medida provisória rejeitada instituía uma alteração no modo de ser de relações que a antecediam, a regulação que estabeleceu somente haverá de colher os fatos que se deram no tempo em que esteve em vigor. A regulação criada pela medida provisória não se projeta para o futuro; apenas preserva a validade dos atos praticados antes de ser repelida. Rejeitada a medida provisória, torna a vigorar a regra que ela havia alterado" (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 926-927).

O § 11 visa garantir segurança jurídica àqueles que praticaram atos embasados na medida provisória rejeitada ou não apreciada, o que não pode conduzir à permissão de sobreposição da definição do Chefe do Poder Executivo à do Poder Legislativo, em situações, por exemplo, em que a preservação dos efeitos da medida provisória se equipare à manutenção de sua vigência. Interpretação diversa ofenderia a cláusula do art. 2º da Constituição, definidora do princípio da separação entre os Poderes.

Considerando, então, a premissa de que o § 11 do art. 62 da Constituição Federal visa conferir segurança jurídica às relações jurídicas constituídas na vigência das Medidas Provisórias não convertidas em lei, concluo que não se trata de regra aplicável na seara do direito administrativo sancionador, cujo exame de legalidade é estrito e as normas interpretadas em favor do administrado e não da administração.

Ou seja: o caso não é de retroação de norma mais benéfica, mas sim de aplicabilidade da garantia do §11, do art. 62 ao caso concreto, pois não há risco à segurança jurídica a ser tutelado, conforme premissas firmadas na ADPF 219.

[...]

Nesse sentido, considerada a necessidade de ajuste da multa aplicada aos valores previstos na Lei 7.889/1989, deve ser mantida a sentença.

Como se verifica, a questão da alegada irretroatividade da lei mais benéfica, discutida no caso concreto, não diz respeito à simples sucessão no tempo entre entre leis em sentido estrito, em que a primeira previa sanções mais severas para a infração administrativa, sendo mais gravosa e, a lei superveniente trouxe previsões mais brandas, sendo mais favorável ao infrator. A controvérsia é sobre qual sanção deve ser aplicada a uma infração administrativa praticada durante a vigência de uma Medida Provisória que não foi convertida em lei (MP nº 772/2017), tendo a Lei ela objetivava alterar (Lei nº 7.789/1989) continuou vigendo em sua redação original, em razão da caducidade da Medida Provisória, e não houve a edição do decreto regulamentador das relações jurídicas formadas nesse período, pelo Congresso Nacional.

Em situações similares à dos presentes autos, ambas as Turmas da Primeira Seção têm compreendido que devem ser observadas as sanções previstas na MP nº 772/2017, às infrações administrativas praticadas durante a sua vigência. Tal conclusão decorre da aplicação do princípio do *tempus regit actum*, da compreensão de que os atos jurídicos praticados durante a vigência de Medida Provisória que não foi convertida em lei são por ela regidos, quando o Congresso Nacional não editou decreto regulando as relações jurídicas, e em razão do e ntendimento jurisprudencial no sentido da irretroatividade da lei mais benéfica, no âmbito das sanções administrativas, salvo previsão expressa em contrário, inexistente no caso concreto.

Nesse sentido:

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DECISÃO AGRAVADA. FUNDAMENTOS. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA. VÍCIO DE INTEGRAÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO. DEFICIÊNCIA. MULTA. CONDUTA PRATICADA NA VIGÊNCIA DE MP POSTERIORMENTE CADUCADA. PENALIDADE PREVISTA NA MP. POSSIBILIDADE.

[...]

4. O STJ possui entendimento de que, na ausência de decreto legislativo expedido pelo Congresso Nacional regulando as relações jurídicas no decurso da Medida Provisória, elas continuam regidas pela MP. Precedentes.

5. Agravo interno parcialmente conhecido e desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.824.305/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 11/5/2026, DJEN de 19/5/2026.)

Colhe-se do voto proferido pelo eminente Relator:

Quanto ao mais, como apontado na decisão agravada, cinge-se a controvérsia em saber qual é o valor da multa aplicada à infração ocorrida na vigência de MP posteriormente não convertida em lei e cujo recurso administrativo, só foi finalizado após caducada e/ou revogada a MP.

Tal questão foi recentemente apreciada pela Primeira Turma, envolvendo a vigência da MP 772/2015 e as mesmas partes, no julgamento do AgInt no oportunidade em que este Colegiado, nos termos do voto da em. AREsp 2172291/RS, relatora, Ministra Regina Helena Costa, reiterou que, após o julgamento do Tema 1199 do STF, a Turma firmou entendimento de que a penalidade administrativa deve se basear no princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver expressa previsão de retroatividade da lei mais benéfica.

Destacou, ainda, que a medida provisória é instrumento normativo previsto na Constituição da República para disciplinar matérias de relevância e urgência, com efeitos imediatos e se equipara à lei, quanto à força normativa e à hierarquia no ordenamento jurídico, podendo produzir efeitos permanentes.

Assim, sua não conversão no prazo constitucional, retira-lhe a eficácia, porém não invalida, por si só, os atos praticados, ficando preservado o seu valor normativo, desde que não haja disposição expressa em contrário, conforme disciplina da Constituição (art. 62, §§ 3º e 11) e jurisprudência desta Casa de Justiça.

[...]

Ainda que não exista notícia de julgado da Segunda Turma especificamente apreciando a MP 772/2017, é pacífica a compreensão da Primeira Seção de que, na ausência de decreto legislativo expedido pelo Congresso Nacional regulando as relações jurídicas no decurso da Medida Provisória, elas continuam regidas pela MP.

[...]

Com efeito, não há divergência de que o ato infracional que gerou a aplicação da multa ocorreu durante a vigência da MP 772/2015. Além disso, o acórdão não noticia que o Congresso Nacional ou a MP revogadora tenha regulado as situações ocorridas durante sua vigência, de modo que não há que se falar na possibilidade de aplicação da redação originária do art. 2º, II, da Lei n. 7.889/1989.

Com igual entendimento, mencionam-se os seguintes precedentes, todos proferidos em recursos que debateram situação semelhante à dos presentes autos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. INAPLICABILIDADE DA RETROATIVIDADE DA NORMA NA HIPÓTESE DOS AUTOS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

I - Na origem, trata-se de ação anulatória objetivando a declaração de nulidade de processo administrativo e das penalidades impostas e, como pedido subsidiário, a minoração da multa aplicada. Na sentença, julgou-se o pedido parcialmente procedente para reduzir o valor da multa imposta em seu desfavor. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada somente quanto à concessão da assistência judiciária gratuita.

II - Quanto à alegação de violação do art. 2º, II da Lei n. 7.889/1989, modificada pela MP n. 772/2017, razão assiste à União, pois, ao contrário do que entendeu o acórdão recorrido, a aplicação de penalidade administrativa decorrente de auto de infração válido, deve observar a norma vigente à época da infração, salvo a existência de disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum*, nos termos no entendimento da orientação jurisprudencial desta Corte Superior. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.950.248/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 28/5/2025, DJEN de 4/6/2025.

III - Correta decisão que deu parcial provimento ao recurso especial, ante a inaplicabilidade da retroatividade da norma a hipótese dos autos.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.220.167/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/12/2025, DJEN de 22/12/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. DIREITO SANCIONADOR. MULTA ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE RETROATIVA DE LEI MAIS BENÉFICA. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA. AUSÊNCIA DO DECRETO LEGISLATIVO EXPEDIDO PELO CONGRESSO NACIONAL. LEGITIMIDADE DA REGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA CADUCADA. MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

[...]

II - A penalidade administrativa deve se basear no princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação da norma mais benéfica ainda que posterior às condutas perpetradas. Precedentes.

III - Não havendo o decreto legislativo expedido pelo Congresso Nacional regulando as relações jurídicas no decurso da Medida Provisória, aplica-se o preceito normativo o qual estabelece que "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas". Precedentes.

[...]

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.172.291/RS, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 7/10/2025, DJEN de 13/10/2025.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.

1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.

2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actu*m, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.

3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal.

4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.

5. No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido preservada a sanção em si, o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido), pelo que esta última decisão deve ser reformada.

6. Recurso especial provido.

(REsp n. 2.103.140/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 18/6/2024.)

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PROVIMENTO, para julgar improcedente o pedido inicial, ficando invertidos os ônus sucumbenciais.

É voto.

Documento eletrônico VDA59906225 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:51:30
Código de Controle do Documento: d21037c8-7c69-4f4a-9880-48f3c95c5819

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2026/0226808-7 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.278.355 / SC**

Número Origem: 50043140620254047201

PAUTA: 08/09/2026 JULGADO: 08/09/2026

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

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. JOSÉ HOMERO FERNANDES DE ANDRADE

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	UNIÃO
RECORRIDO	:	MARE MANSA PESCADOS S.A
ADVOGADO	:	ALIPIO EGÍDIO KÜLKAMP - SC033040
ADVOGADA	:	MARIVANIA SCREMIN KULKAMP - SC060408
ADVOGADA	:	SÔNIA REJANE DA SILVA MALDONADO - SC070152
ADVOGADA	:	LETÍCIA SILVA DE CASTRO - SC070314

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Infração Administrativa

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). FERNANDO FILGUEIRAS DE ARAUJO, pela parte RECORRENTE: UNIÃO
Dr(a). ALIPIO EGÍDIO KÜLKAMP, pela parte RECORRIDA: MARE MANSA PESCADOS S.A

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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

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

Documento eletrônico VDA59843768 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: 08/09/2026 17:16:20
Código de Controle do Documento: 485F524E-DB82-4E0E-A98F-62453FEFE237