



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Autonomia das instâncias e as garantias processuais: a prova penal no processo administrativo sancionador à luz do julgamento do tema 1.238 do STF

Gabriella Airem Brito Freire
Orientadora: Profª. Drª. Caroline Maria Vieira Lacerda

BRASÍLIA – DF
2025

GABRIELLA AIREM BRITO FREIRE

Autonomia das instâncias e as garantias processuais: a prova penal no processo administrativo sancionador à luz do julgamento do tema 1.238 do STF

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Caroline Maria Vieira Lacerda.

Brasília-DF
2025

GABRIELLA AIREM BRITO FREIRE

**AUTONOMIA DAS INSTÂNCIAS E AS GARANTIAS PROCESSUAIS: A PROVA
PENAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR À LUZ DO
JULGAMENTO DO TEMA 1.238 DO STF.**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profª. Drª. Caroline Maria Vieira Lacerda.

Brasília, 26 de novembro de 2025.

Banca Examinadora

Profª. Caroline Maria Vieira Lacerda
Orientadora

Prof. José Trindade
Examinador

Prof. Felipe Longobardi
Examinador

Dedico ao meu vovô, Oscar, que hoje não está
aqui para me prestigiar, mas que acreditou em

todos os meus sonhos e confiou em mim muito
antes de eu imaginar até onde poderia chegar.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo a Deus, pois só Ele conhece todas as dificuldades e facilidades do caminho até aqui. Sempre foi meu sonho chegar a este momento, e Ele, juntamente com Nossa Senhora das Graças, guiou meus passos para que eu realizasse muito mais do que imaginei nos meus melhores sonhos.

Agradeço aos meus pais, Josmeria e Paulo, que abriram mão de seus próprios sonhos para que eu pudesse realizar os meus. Que sempre me educaram e me ofereceram a melhor formação possível, me proporcionando estudar na faculdade dos meus sonhos e nunca medindo esforços para tornar meus dias mais leves. Espero ser, ao menos, 1% do que vocês são, porque sei que, aos seus olhos, posso ser muito mais do que jamais imaginei. Obrigada por acreditarem tanto em mim.

À minha mamãe, Josmeria, que sempre se desdobrou para que nada me faltasse, oferecendo não apenas cuidado, mas também inspiração e incentivo para que eu me tornasse uma pessoa melhor a cada dia. Obrigada por rezar pela minha vida – “onde há uma mãe de joelhos, há um filho de pé”.

Ao meu papai, Paulo, que me aconselhou e me mostrou que amor e cuidado ultrapassam qualquer barreira, oferecendo palavras de incentivo sempre que eu me sentia para baixo. Sou grata por tudo o que aprendi com você e por ser parte essencial da minha jornada.

Ao meu amor, Paulo Henrique, por estar sempre ao meu lado, me apoiando, ajudando e me dando força nos dias mais difíceis; por sorrir comigo nas conquistas e me dar abrigo quando as coisas não saíram como o planejado. Nos dias de sol e nas noites escuras, vou escolher você todos os dias, pelo resto da minha vida.

Às minhas avós, Florinda e Geralda, que sempre acreditaram em mim e falaram de mim com brilho nos olhos, mesmo quando eu achava que não merecia. Vocês me fizeram ser quem eu sou, me deram colo e amor, atenderam às minhas vontades, me apoiaram, incentivaram e celebraram todas as minhas conquistas.

À minha família, que vibra pelas minhas vitórias ainda mais do que eu mesma, e que me ensinou sobre amor, solidariedade e união. Aos que, mesmo de longe, se fazem presentes, tornando meus dias mais leves e felizes: eu amo vocês mais do que as palavras podem dizer.

Aos meus amigos, em especial às “Mulheres, *girl, mujeres*” e ao “Elevador”, que foram essenciais para que eu não me perdesse no caminho, transformando matérias difíceis em algo possível. Os dias, definitivamente, não teriam sido os mesmos sem vocês. Àqueles que me acompanham pela vida, a torcida de vocês – os encontros de fim de semana, as mensagens –

me lembra que existem amizades verdadeiras, que permanecem mesmo sem a convivência diária.

À equipe de Brasília do Salomão, pelo acolhimento de braços abertos, por transformar minha visão sobre a advocacia e acompanhar meu crescimento profissional desde o 5º semestre, motivando-me e apoiando-me a ser, a cada dia, uma profissional melhor. Vocês são parte essencial da minha trajetória. Obrigada por me acolherem com tanto carinho e por serem muito mais do que chefes.

Por fim, meu agradecimento expresso à minha orientadora, Prof.^a Carol, minha grande inspiração profissional, que no 4º semestre me revelou a parte mais fascinante do Direito – o Direito Administrativo –, encantando-me com seus looks incríveis e sua inteligência fora da curva. Sem o seu apoio, orientação e dedicação ao longo do desenvolvimento deste trabalho, nada disso seria possível. Sua paciência, conhecimento e sugestões foram fundamentais para a realização deste projeto.

RESUMO

O presente trabalho investiga a compatibilização entre a autonomia das instâncias e as garantias processuais no sistema sancionador brasileiro, tendo como eixo o Tema 1.238 da Repercussão Geral do STF. O trabalho investiga a compatibilização entre a autonomia das instâncias e as garantias processuais no sistema sancionador brasileiro, à luz do Tema 1.238 do STF, que veda o uso administrativo de prova judicialmente declarada ilícita. Examina-se em que medida essa “vinculação negativa” harmoniza as instâncias ou desloca o conflito para o controle judicial, e como conciliar autonomia decisória e proteção de garantias sem paralisar a atuação sancionadora. Parte-se de reconstrução teórico-normativa da independência das instâncias e da função do *non bis in idem* como limite material ao poder punitivo. No plano jurisprudencial, examina-se a vinculação negativa fixada pelo STF – vedação ao uso administrativo de prova previamente declarada ilícita – e seus reflexos sobre a prova emprestada. A análise evidencia um ganho de coerência formal, mas aponta riscos práticos: o deslocamento do conflito para discussões *ex post* sobre causalidade probatória e o uso elástico das exceções de fonte independente e descoberta inevitável, que podem normalizar o ilícito por narrativas contrafactualis. Critica-se, ainda, a aplicação “convergente” do TCU, cuja aceitação ampla dessas exceções produz harmonização apenas nominal e assimetria de padrões em relação ao controle judicial. Conclui-se que a autonomia das instâncias subsiste, mas sob deveres de coerência, proporcionalidade e justificação qualificada quando houver divergência sobre os mesmos fatos, como condição para uma atuação estatal previsível e fiel ao devido processo.

Palavras-chave: independência das instâncias; *non bis in idem*; Tema 1.238 do STF; prova emprestada; fonte independente; descoberta inevitável.

ABSTRACT

This work investigates the reconciliation between the autonomy of the instances and procedural guarantees in the Brazilian sanctioning system, having as its axis General Repercussion Theme 1,238 of the Supreme Federal Court (STF). The work investigates the reconciliation between the autonomy of the instances and procedural guarantees in the Brazilian sanctioning system, in light of Theme 1.238 of the STF, which prohibits the administrative use of evidence judicially declared unlawful. It examines to what extent this “negative linkage” harmonizes the instances or shifts the conflict to judicial review, and how to reconcile decisional autonomy and the protection of guarantees without paralyzing sanctioning activity. It starts from a theoretical-normative reconstruction of the independence of the instances and of the function of *non bis in idem* as a material limit on the state’s punitive power. At the jurisprudential level, it examines the negative linkage established by the STF – a prohibition on the administrative use of evidence previously declared unlawful – and its effects on borrowed evidence. The analysis shows a gain in formal coherence but points to practical risks: the displacement of the conflict to *ex post* discussions on evidentiary causality and the elastic use of the exceptions of independent source and inevitable discovery, which can normalize the unlawful through counterfactual narratives. The “convergent” application by the TCU is also criticized, whose broad acceptance of these exceptions produces merely nominal harmonization and an asymmetry of standards in relation to judicial review. It is concluded that the autonomy of the instances remains, but under duties of coherence, proportionality, and qualified justification when there is divergence over the same facts, as a condition for predictable state action faithful to due process.

Keywords: independence of instances; *non bis in idem*; STF Theme 1.238; borrowed evidence; independent source; inevitable discovery.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ – Parágrafo

ARE – Agravo ao em Recurso Extraordinário

Art. – Artigo

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CC – Código Civil

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPC – Código de Processo Civil de 2015

CPP – Código de Processo Penal

DJ – Diário de Justiça

Dje DJe – Diário de Justiça Eletrônico

HC – Habeas Corpus

Lei nº 8.429/1992 – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992

Lei nº 9.784/1999 – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

RE – Recurso Extraordinário

Rel. – Relator

REsp – Recurso Especial

Séc. – Século

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TRF- 1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DA INDEPENDÊNCIA À INTERDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PUNITIVAS: FUNDAMENTOS E LIMITES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	15
1.1. Fundamentos constitucionais da independência das instâncias.....	18
1.2. Limites e críticas ao modelo de incomunicabilidade	20
1.3. A interdependência como proposta doutrinária e jurisprudencial	23
1.4. Prova emprestada, Tema 1.238 do STF e a vinculação negativa	26
2 O PRINCÍPIO <i>NON BIS IN IDEM</i> E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	29
2.1. Fundamentos constitucionais e internacionais do <i>non bis in idem</i>	30
2.2. O <i>non bis in idem</i> no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador .	33
2.3. O princípio do <i>non bis in idem</i> como limite material à atuação estatal	38
3 O TEMA 1.238 DO STF E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	39
3.1. Interdependência reconhecida no julgamento do STF	43
3.2. Teoria dos frutos da árvore envenenada	48
3.3. Impactos práticos no Direito Administrativo Sancionador.....	53
CONCLUSÃO.....	56
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao consolidar o Estado Democrático de Direito, instituiu um sistema de garantias fundamentais com o objetivo de proteger os direitos individuais frente ao poder sancionador estatal. Nesse contexto, o princípio da independência das instâncias passou a ocupar posição central, assegurando autonomia às esferas penal, civil e administrativa na apreciação dos mesmos fatos sob diferentes perspectivas jurídicas.

A consagração dessa autonomia tinha por objetivo resguardar a funcionalidade e a especialização das instâncias, permitindo que cada uma exercesse seu papel de forma independente, conforme os distintos fundamentos normativos e finalidades que orientam o sistema jurídico. Todavia, a aplicação rígida desse princípio passou a ser objeto de críticas doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente por sua possível incompatibilidade com a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

O caráter fragmentado e, por vezes, contraditório das decisões oriundas em diferentes instâncias revelou a necessidade de repensar os limites dessa autonomia, buscando uma atuação estatal coerente e racional. Como observa Valter de Araújo, a lógica fragmentada da responsabilização estatal precisa ser superada, reconhecendo-se limites e mecanismos de comunicação entre as instâncias, de modo a garantir maior racionalidade e proporcionalidade ao sistema sancionador¹.

Desse debate, emerge a proposta de reconstrução teórica da independência das instâncias a partir do princípio da interdependência das instâncias punitivas, que visa harmonizar os regimes de responsabilização e fortalecer a unidade do ordenamento jurídico. Como cediço, busca-se superar o isolamento das instâncias, impondo uma atuação comunicante e coerente entre os processos penal, civil e administrativo, de modo a garantir a proporcionalidade das sanções e a proteção dos direitos fundamentais.

Assim, abre-se discussão acerca da possibilidade de utilização da prova penal no processo Administrativo Sancionador e os limites da sua validade. O uso da chamada prova emprestada desafia diretamente o equilíbrio entre a autonomia das instâncias e a observância do devido processo legal, especialmente diante de provas obtidas em procedimentos criminais complexos, frequentemente marcados por interceptações, colaborações premiadas e outros meios de investigação invasivos.

¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador.** *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, out. 2021/jan. 2022, p. 632.

É nesse cenário que o julgamento do Tema 1.238 do Supremo Tribunal Federal (STF)² assume relevância ímpar, cujo *leading case* envolveu a utilização, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), de provas provenientes de persecução penal posteriormente declaradas ilícitas. Ao enfrentar essa controvérsia de forma paradigmática, o Ministro Relator Gilmar Mendes reafirma a possibilidade de aproveitamento da prova penal em processos administrativos, desde que produzida de forma legítima e regular, com a observância das garantias processuais constitucionais. Ao consolidar a inadmissibilidade de utilização, pela Administração Pública, de provas declaradas ilícitas na esfera penal em seus processos sancionadores, inaugurou-se a chamada vinculação negativa entre as instâncias, alterando o paradigma tradicional de independência absoluta.

Tal orientação busca preservar a segurança jurídica, ao impedir que o Estado, mesmo sendo uno em sua estrutura, adote decisões contraditórias baseadas nos mesmos fatos. Como destaca Alice Medeiros:

É difícil explicar, senão juridicamente, que o Estado possa, sendo ele um só – tal como o poder que emprega para solucionar os conflitos –, dar soluções opostas a processos que possuem base fática idêntica; e aplicar, por vias separadas (independentes), sanções equivalentes.³

O acórdão, contudo, não apenas consolidou a jurisprudência acerca da prova emprestada, como também reacendeu o grau de comunicabilidade entre as instâncias punitivas. A partir dele, a independência passou a ser reinterpretada sob uma perspectiva de interdependência funcional e principiológica, na qual a autonomia formal das esferas deve coexistir com o dever de coerência substancial do Estado sancionador.

A discussão acerca da necessidade de comunicação e integração entre as esferas punitivas não é exclusiva do ordenamento jurídico brasileiro. Em perspectiva comparada, Gibran D'Avila e Felipe Oliveira destacam que “a ideia da unidade do direito tem como base o postulado de que o ordenamento jurídico não poderia ser uma coletânea de valorações individuais desconectadas umas das outras”⁴. Essa constatação reforça a importância de garantir coerência e racionalidade entre as instâncias administrativa e penal, especialmente em casos envolvendo o Direito Penal Econômico, nos quais a interdependência entre decisões judiciais e

² ARE 1.316.369/DF, Pleno, rel. Min. Edson Fachin, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, repercussão geral – mérito j. 08.12.2022, DJe 21.03.2023. A decisão foi confirmada no julgamento dos embargos de declaração (ED no ARE 1.316.369/DF, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.07.2024, DJe 07.08.2024).

³ SILVEIRA DE MEDEIROS, Alice. *Ne bis in idem versus* independência entre as instâncias: conflito real ou putativo?. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 8, n. 2, p. 123–156, 2021, p. 124.

⁴ D'AVILA, Gibran; OLIVEIRA, Felipe de. Entre a primeira e última linha de defesa: como a leitura incorreta da independência de instâncias e da inafastabilidade jurisdiccional prejudica a condição dogmática de existência do direito penal econômico. CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES, [S. l.], v. 18, n. 1, p. e14663, 2025, p. 2.

administrativas se torna ainda mais evidente.

A relevância teórica e prática do Tema 1.238 da Repercussão Geral justifica a realização desta pesquisa, que se propõe a analisar os impactos dessa decisão sobre o processo Administrativo Sancionador.

O problema central consiste em verificar em que medida a “vinculação negativa” firmada pelo STF, ao vedar o uso administrativo de provas declaradas ilícitas na esfera judicial, harmoniza as instâncias punitivas.

Busca-se ainda compreender sob quais condições é possível compatibilizar a autonomia decisória com a proteção das garantias processuais, sem paralisar a atuação sancionadora do Estado. Pretende-se: (i) identificar as bases normativas e doutrinárias que estruturam o princípio da independência das instâncias no ordenamento jurídico brasileiro; (ii) analisar as críticas e os limites desse paradigma à luz da CF/88 e da evolução do Direito Administrativo Sancionador; (iii) investigar o conteúdo e os efeitos do julgamento do Tema 1.238 do STF, especialmente no que se refere à licitude, validade e comunicabilidade da prova penal no âmbito administrativo; e (iv) avaliar em que medida a adoção de um modelo de interdependência contribui para a coerência e a racionalidade do sistema punitivo estatal.

Parte-se da hipótese de que a autonomia das instâncias não se confunde com isolamento decisório absoluto, devendo ser compreendida como uma forma de autonomia funcional limitada pelos direitos e garantias constitucionais. Nesse sentido, a interdependência das instâncias não enfraquece a separação de competências, mas assegura que o poder sancionador estatal opere dentro de parâmetros comuns de legalidade, proporcionalidade e respeito ao devido processo legal.

Para alcançar os objetivos propostos, adota-se metodologia de caráter bibliográfico e documental, com análise qualitativa de jurisprudência selecionada dos Tribunais Superiores (STF e STJ), especialmente o julgamento do Tema 1.238 do STF, e de obras doutrinárias que tratam da autonomia e interdependência das instâncias sancionatórias.

No primeiro capítulo, desenvolve-se a base teórica e normativa da independência das instâncias no ordenamento brasileiro, com reconstrução histórico-constitucional e exame das suas funções garantísticas. A análise não se limita à descrição do modelo clássico: evidencia-se como a autonomia entre as esferas penal, civil e administrativa tem sido relativizada por demandas contemporâneas de coerência e racionalidade decisória. Nessa linha, discutem-se as leituras que propõem uma interdependência de instâncias, na qual a divergência entre instâncias permanece possível, mas sujeita a justificativas públicas densas, evitando tanto o mitemismo automático quanto a fragmentação inconciliável.

No segundo capítulo, o foco recai sobre o princípio *non bis in idem* como cláusula de proteção de direitos fundamentais no exercício do poder punitivo estatal. Examina-se sua evolução doutrinária e jurisprudencial, sua incorporação ao sistema brasileiro e seus efeitos concretos na interface entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador. A partir de casos e da literatura recente, mapeiam-se as tensões entre eficiência repressiva e proporcionalidade, mostrando que a unicidade do *jus puniendi* não elimina a autonomia das instâncias, mas impõe balizas de racionalidade material e proibição de excesso, sob pena de redundância sancionatória e insegurança jurídica.

Por fim, o terceiro capítulo debruça-se sobre o Tema 1.238 da Repercussão Geral, explicitando seus fundamentos, alcance e impactos sobre o processo Administrativo Sancionador. Demonstra-se como a orientação do STF consolidou a chamada “vinculação negativa” – vedando o aproveitamento administrativo de provas declaradas ilícitas na esfera judicial – e redefiniu os contornos da prova penal emprestada. Ao mesmo tempo, sustenta-se uma leitura crítica: embora avance um piso de coerência, o precedente desloca para o controle judicial posterior e para a avaliação das exceções (como “fonte independente” e “descoberta inevitável”) boa parte dos conflitos interinstanciais, o que exige critérios administrativos claros de documentação, marcha paralela e ônus argumentativo. Assim, o capítulo conclui que o Tema 1.238 do STF é menos um ponto de chegada e mais um marco de transição para um modelo sancionador constitucionalmente orientado, operável e previsível – dependente, contudo, de governança probatória e de práticas institucionais que tornem a interdependência efetiva e auditável.

Com isso, apresentam-se as conclusões acerca da possibilidade de compatibilizar a autonomia das instâncias com a proteção das garantias processuais, sob a ótica de um Estado Democrático de Direito coerente e proporcional em sua atuação punitiva.

1 DA INDEPENDÊNCIA À INTERDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PUNITIVAS: FUNDAMENTOS E LIMITES NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O ordenamento jurídico brasileiro adota o princípio da independência das instâncias, conceito basilar do direito brasileiro, com raízes no Estado Democrático de Direito, e consolidado pela CF/88, especialmente por meio do princípio da separação de poderes, o qual assegura a “desconcentração institucional das atribuições administrativas, executiva e legislativa, por intermédio de uma ampla fiscalização interna e externa com o sistema de freios

e contrapesos (*checks and balances*)”⁵.

A independência entre instâncias refere-se à capacidade das esferas penal, civil e administrativa de atuarem de forma autônoma, com base em suas finalidades constitucionais. Cada instância, seja judicial ou administrativa, possui legitimidade para investigar, processar e julgar condutas dentro de sua área de competência, sem que decisões em uma delas necessariamente vinculem as demais⁶. Nesse sentido, o mesmo fato gerador pode ensejar responsabilizações distintas, sem violação ao princípio do *non bis in idem*, desde que respeitadas as particularidades e finalidades de cada esfera.

Outrossim, esclarece-se que a independência de instâncias é um princípio fundamental para garantir a imparcialidade e a objetividade dos processos de tomada de decisão. Os órgãos devem ter liberdade para avaliar e decidir sobre questões relacionadas à sua área de competência, sem sofrer influências externas ou pressões políticas, garantindo a imparcialidade e a equidade nas decisões judiciais⁷. A pluralidade de controles, portanto, fortalece o sistema de responsabilização ao permitir múltiplas abordagens sobre o mesmo fato, sem que isso implique sobreposição arbitrária de sanções.

No entanto, a doutrina contemporânea e a jurisprudência têm reconhecido que essa autonomia entre instâncias não é absoluta. A relação entre as esferas penal e administrativa, por exemplo, deve observar limites que preservem a coerência do sistema jurídico. Como explica Caroline Lacerda, a interdependência total entre instâncias significaria que a decisão penal prevaleceria integralmente sobre a administrativa, o que contraria o desenho constitucional brasileiro⁸. Por outro lado, uma autonomia irrestrita poderia gerar contradições, insegurança jurídica e punições múltiplas indevidas. Por isso, defende-se um modelo de independência relativa entre as esferas.

Dessa forma, o legislador reconheceu limites à independência e positivou pontos de comunicação entre as instâncias. A insuficiência de uma concepção rígida de independência das instâncias evidencia-se, de forma particularmente clara, em situações nas quais a persecução penal resulta em absolvição por inexistência do fato ou por negativa de autoria, enquanto a Administração Pública, valendo-se do mesmo conjunto fático-probatório, prossegue

⁵ MACHADO, Antonio Rodrigo. **Sanções e penas: a independência entre as instâncias administrativas e jurisdicional penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 17.

⁶ LACERDA, Caroline Maria Vieira. **A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**. 2024. 175 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

⁷ *Ibidem* 6.

⁸ LACERDA, Caroline. **A reconstrução da independência de instâncias no direito brasileiro: análise crítica da interdependência entre esferas penal, civil e administrativa à luz da supremacia do interesse público**.

na imposição de sanções administrativas.

É o que dispõe o art. 935 do CC: “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Assim, a norma evidencia um modelo de independência mitigada, no qual a autonomia subsiste, mas cede diante de decisões penais que afirmem a inexistência do fato ou a negativa de autoria, com base no art. 386, I e IV, do CPP, as demais causas de absolvição criminal não implicam necessariamente em absolvição cível.⁹

Conforme dispõe a Caroline Lacerda:

(...) é necessário reconhecer que a relação entre as esferas penal, cível e administrativa é, na verdade, de independência relativa, o que não elimina a aplicação do princípio da proibição de dupla punição pelo mesmo fato.

Esses regramentos parecem estar baseados na ideia de unidade do ordenamento jurídico, de modo que, se uma conduta é lícita em um ramo do Direito, em razão do reconhecimento de uma excludente de ilicitude, então ela deve ser permitida em todos os ramos (penal, civil, administrativo, etc.).¹⁰

A leitura constitucional da independência das instâncias, contudo, não pode prescindir de uma compreensão sistemática das garantias fundamentais que informam o exercício do poder sancionador estatal. A autonomia decisória entre as esferas penal, civil e administrativa não se estabelece como um fim em si mesmo, mas como técnica de organização institucional destinada a assegurar especialização funcional, eficiência decisória e proteção contra automatismos sancionatórios.

Nesse sentido, a independência das instâncias encontra fundamento na CF/88 na medida em que preserva a legalidade, o devido processo legal e a ampla defesa, evitando a transferência mecânica de juízos de responsabilidade. Todavia, quando interpretada de forma absoluta, desvinculada da unidade do *jus puniendi* e do dever de coerência do Estado, essa mesma autonomia pode produzir resultados incompatíveis com os valores constitucionais que pretende resguardar, exigindo uma releitura que compatibilize autonomia funcional com racionalidade decisória e proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Desse modo, ainda que a absolvição penal por falta de provas não vincule as demais instâncias, sua completa desconsideração compromete a lógica do sistema. A racionalidade do ordenamento exige diálogo institucional, respeito às garantias constitucionais e coordenação entre os órgãos julgadores. A tradição jurídica brasileira, ao enfatizar a proteção do interesse

⁹ STF - ED MS: 24.379/DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 22/09/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-208 19/10/2015.

¹⁰ *Ibidem* 7.

público, consagrou a atuação autônoma das instâncias. No entanto, a evolução jurisprudencial e doutrinária demonstrou que o isolamento absoluto entre os poderes e as esferas sancionatórias favorece decisões contraditórias, arbitrárias e desproporcionais.

Assim, o sistema jurídico contemporâneo caminha para um modelo de responsabilização mais coerente, em que a independência entre instâncias é mantida como regra, mas temperada por limites que resguardam a harmonia do ordenamento. A superação de um formalismo isolacionista permite maior previsibilidade, evita duplicidade de sanções e promove uma atuação estatal mais justa, eficaz e constitucionalmente equilibrada.

1.1.Fundamentos constitucionais da independência das instâncias

Historicamente, o princípio geral da independência entre as instâncias judicial e administrativa busca assegurar que as diferentes esferas do poder possam julgar e sancionar atos de forma autônoma, assegurando que um fato ilícito possa ser examinado sob diferentes óticas, sem que a eventual condenação em mais de uma delas configure indevida punição pelo mesmo fato, o chamado princípio do *non bis in idem*.

Com base nos princípios tradicionais da supremacia e do interesse público, a autonomia das esferas administrativas justificou-se pela imposição de sanções de forma independente das decisões tomadas em outras esferas, como a penal e a civil. Entretanto, a aplicação rigorosa desses princípios consolidou um modelo de independência entre as instâncias, permitindo que um mesmo fato fosse sancionado separadamente em diferentes esferas, sem que uma decisão vinculasse a outra.

Como observa Antonio Rodrigo,

(...) a independência entre as instâncias existe em decorrência da separação de poderes, sob o paradigma de que cada um tem a autonomia para gerir os seus recursos financeiros e de pessoal, além de definir a execução de suas funções e suas estruturas, a partir do comando legal.¹¹

Trata-se, portanto, de um instrumento voltado à funcionalidade e à especialização do Estado sancionador. Assim, a multiplicidade de instâncias punitivas, quando desacompanhada de critérios mínimos de comunicação e de justificação recíproca, tende a ampliar o risco de contradições materiais, redundâncias sancionatórias e assimetrias no nível de proteção conferido aos direitos fundamentais. A autonomia decisória, nesses casos, deixa de operar como garantia e passa a funcionar como fator de insegurança jurídica, na medida em que permite que o poder sancionador estatal se exerça de forma cumulativa e descoordenada.

¹¹Ibidem 5, p. 18.

O princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da CF/88 – “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” – constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Essa separação assegura que cada poder, e por extensão cada esfera de responsabilização, exerça suas funções de forma autônoma, com base em competências constitucionais próprias.

Desse modo, a autonomia das instâncias configura um desdobramento funcional da separação dos poderes, ao garantir especialização, independência decisória e equilíbrio institucional. Como observa Gilmar Mendes, a separação de poderes “não se limita à divisão de funções estatais, mas impõe uma lógica de contenção recíproca, de modo a preservar a liberdade e a racionalidade das decisões públicas”¹².

Ressalta-se que a independência entre as instâncias não constitui apenas um princípio organizativo do Estado, mas também uma garantia individual assegurada pela CF/88. Os incisos LIV e LVI do art. 5º dispõem, respectivamente, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e que “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”. Esses dispositivos consagram a supremacia do devido processo legal como exigência comum a todas as esferas de responsabilização.

Outrossim, essas garantias constitucionais se complementam com os compromissos assumidos pelo Brasil no sistema internacional de proteção dos direitos humanos. O Pacto de San José da Costa Rica dispõe, em seu art. 8º, item 4, que “o acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos”¹³. Esse dispositivo consagra, em âmbito internacional, o princípio do *non bis in idem*, reforçando a exigência de coerência, proporcionalidade e limitação da atuação punitiva do Estado. Trata-se de um padrão mínimo de garantias aplicável a todos os procedimentos sancionadores, sejam penais, civis ou administrativos.

A conjugação entre fundamentos constitucionais e normativos internacionais evidencia que a independência entre instâncias não se limita à repartição técnica de competências, mas constitui verdadeira garantia de proteção do indivíduo contra o arbítrio estatal. Ao impedir que um mesmo fato seja julgado e sancionado repetidamente sob diferentes fundamentos, o sistema jurídico realiza o equilíbrio entre a eficácia repressiva e a proteção aos direitos fundamentais. Assim, a independência entre instâncias, compreendida à luz do ideal de proporcionalidade,

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book, p. 215.

¹³ Também conhecido como Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporado ao ordenamento jurídico interno pelo Decreto nº 678/1992.

reafirma os compromissos do Estado Democrático de Direito com a racionalidade, a justiça e a dignidade da pessoa humana.

De modo correlato, o STF tem reconhecido que a independência entre as instâncias constitui “garantia da pluralidade de controles e expressão da separação de funções”¹⁴. Essa pluralidade contribui para a densidade do sistema de responsabilização, ao permitir que diferentes enfoques jurídicos incidam sobre o mesmo fato, sem hierarquia entre as decisões. Há exceção apenas quando houver reconhecimento da inexistência do fato ou negativa de autoria por uma das instâncias, o que pode produzir efeitos vinculantes sobre as demais.

Em síntese, a independência entre as instâncias fundamenta-se em dois pilares constitucionais complementares: de um lado, a separação de poderes, que garante a autonomia funcional e a especialização institucional; de outro, as garantias processuais do indivíduo, especialmente o devido processo legal e a inadmissibilidade de provas ilícitas. Trata-se de um princípio que, ao mesmo tempo, protege o Estado contra a concentração de poder e o cidadão contra o arbítrio estatal, promovendo equilíbrio entre eficiência punitiva e salvaguarda de direitos no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a doutrina moderna, representada por autores como Helena Regina e Valter de Araújo, propõe uma releitura crítica desse princípio, substituindo a independência como dogma pela ideia de interdependência funcional entre as instâncias. Essa transição não nega o valor da autonomia, mas reconhece que, sem mecanismos de coordenação e respeito mútuo entre os subsistemas penal, civil e administrativo, o próprio Estado pode violar a coerência do ordenamento e o princípio do *non bis in idem*.

1.2. Limites e críticas ao modelo de incomunicabilidade

O paradigma da incomunicabilidade entre as instâncias revelou-se progressivamente insuficiente diante das demandas contemporâneas, sendo frequentemente associado à insegurança jurídica e à fragmentação ineficaz do regime jurídico sancionador. A aplicação fragmentada desse princípio gerou um sistema punitivo compartmentado, no qual as diferentes instâncias podiam alcançar conclusões divergentes a respeito dos mesmos fatos, comprometendo a segurança jurídica e a unidade do ordenamento.

Nesse contexto, Helena Regina destaca que a ideia de independência absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador representa um equívoco metodológico,

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 21.705. Relator Min. Maurício Corrêa, Brasília, 16 de novembro de 1995, DJ 26 abr. 1996a.

que alcança sérios problemas práticos:

Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de ‘independência entre as instâncias’, que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia. (...) Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário.¹⁵

Com o avanço da constitucionalização do Direito Sancionador, percebeu-se que o isolamento das esferas não atendia mais às exigências de coerência, proporcionalidade e efetividade das garantias fundamentais. A aplicação fragmentada da lei e a duplicidade de sanções passaram a desafiar a racionalidade do sistema e a função garantista do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88). Como consequência, a doutrina e a jurisprudência começaram a defender uma leitura mais coordenada e dialógica entre as instâncias sancionatórias.

Esse novo paradigma incentiva a consideração recíproca das decisões entre esferas, a fim de evitar punições duplicadas ou desproporcionais. A interdependência institucional não elimina a autonomia de cada instância, mas exige que suas decisões estejam em diálogo. Assim, os fundamentos estabelecidos em um processo penal, por exemplo, devem ser observados no âmbito administrativo, especialmente quando envolvem os mesmos fatos, como forma de assegurar o respeito às garantias fundamentais previstas no art. 8º, item 4, do Pacto de San José da Costa Rica.

Insta, ainda, notar que essa nova interpretação reconhece que, embora o interesse público continue a orientar a atuação das ações administrativas, ele não pode servir como justificativa para a ausência de diálogo entre as diferentes esferas do poder sancionador. A Administração Pública, ao exercer seu poder sancionador, deve considerar as conclusões e parâmetros fixados em outras instâncias estatais, de modo a garantir coerência sistêmica e respeito às garantias constitucionais do administrado.

Nesse viés, Gilmar Mendes esclarece que, na verdade, as instâncias não são separadas entre si, já que se inter-relacionam¹⁶. Para o Ministro, as instâncias não são estanques, mas inter-relacionados, compondo um sistema jurídico coeso. A independência, nesse modelo, não

¹⁵ LOBO DA COSTA, Helena. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador**. 2013. p. 119 e 222.

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Série IDP – Manual Didático de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo : SaraivaJur, 2024.

deve significar desconexão, mas sim autonomia coordenada, em que cada esfera atua conforme suas competências, sem desconsiderar as decisões proferidas nas demais.

É justamente a partir dessa reflexão que surge a noção de independência mitigada, em oposição à incomunicabilidade rígida. Reconhece-se que as instâncias permanecem formalmente autônomas, mas materialmente vinculadas em certos aspectos, especialmente quando se trata de fatos idênticos já analisados em outra esfera.

Essa compreensão reflete a diferença de intensidade e finalidade sancionatória entre os ramos do Direito. O Direito Penal, por sua natureza, comina sanções mais graves e adota um padrão probatório mais rigoroso do que o Direito Administrativo Sancionador. Por essa razão, o STF vem afirmando que a conclusão definitiva do juízo penal não pode ser revista pela instância administrativa, sob pena de violar o princípio da segurança jurídica e a autoridade da coisa julgada penal.

Nesse sentido, em importante precedente, o STF reconheceu a assimetria entre os subsistemas penal e administrativo, fixando que:

Tal independência, contudo, é complexa e deve ser interpretada como uma independência mitigada, sem ignorar a máxima do *ne bis in idem*. Explica-se: o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito Administrativo Sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito Administrativo Sancionador – premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito Administrativo Sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito Administrativo Sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal – este é ponto da independência mitigada.¹⁷

Portanto, as críticas ao modelo de incomunicabilidade demonstram que a independência entre instâncias não é absoluta, mas relacional. O isolamento compromete a coerência do sistema e fragiliza a proteção dos direitos fundamentais. A doutrina e a jurisprudência contemporâneas convergem para um modelo de autonomia coordenada, em que cada esfera respeita os limites da outra, promovendo um sistema sancionador mais racional, justo e constitucionalmente orientado.

A necessidade de racionalidade e coerência na atuação sancionadora da Administração Pública também encontra respaldo expresso no plano infraconstitucional. A Lei nº 9.784/1999, ao estabelecer normas gerais sobre o processo administrativo, impõe limites procedimentais relevantes ao exercício do poder punitivo estatal.

¹⁷ STF. MC Rcl 57.215/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 06/01/2023. DJE: 16/08/2023.

À título de exemplo, o art. 2º¹⁸ consagra princípios como legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e segurança jurídica, que vinculam a atuação administrativa e exigem decisões consistentes e justificadas. Em complemento, o art. 50¹⁹ impõe o dever de motivação explícita, clara e congruente dos atos administrativos sancionadores, especialmente quando se baseiam em elementos probatórios oriundos de outros processos. Por fim, o art. 69²⁰ reforça a aplicação subsidiária dessas garantias a outros regimes administrativos, evidenciando que a interdependência entre instâncias não se projeta apenas em nível constitucional, mas também no plano procedural, como exigência de racionalidade decisória e controle do exercício do poder sancionador.

1.3. A interdependência como proposta doutrinária e jurisprudencial

A noção de interdependência das instâncias não constitui, até o momento, princípio positivado no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim uma construção doutrinária em consolidação, reforçada por alguns precedentes do STF e do STJ que relativizam a incomunicabilidade tradicional. Parte da doutrina contemporânea tem proposto o reconhecimento teórico da interdependência como princípio orientador, destinado a harmonizar a atuação das instâncias punitivas e a evitar contradições entre decisões estatais. Trata-se, portanto, de proposta hermenêutica e não de princípio formalmente sistematizado, que expressa uma tendência de evolução do Direito Administrativo Sancionador rumo a um modelo de coerência e racionalidade interinstitucional.

O processo de releitura da independência das instâncias consolidou-se a partir da crítica doutrinária e jurisprudencial à incomunicabilidade absoluta entre as esferas penal, civil e administrativa. Diante das contradições práticas e da fragmentação institucional geradas pelo modelo tradicional, a doutrina e a jurisprudência passaram a defender a construção de uma interdependência punitiva, em que as decisões proferidas por diferentes órgãos estatais se comuniquem, preservando a coerência sistêmica, a proporcionalidade e a unidade do poder punitivo.

Nesse sentido, Valter de Araújo propõe a reconstrução da independência das instâncias

¹⁸ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

¹⁹ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

²⁰ Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

à luz do princípio da interdependência punitiva, segundo o qual as decisões das diferentes esferas devem dialogar e se influenciar reciprocamente, de modo a preservar a coerência sistêmica e a proporcionalidade das sanções²¹.

Essa reinterpretação não suprime a autonomia institucional, mas impõe a necessidade de coordenação entre os diversos ramos do poder sancionador, especialmente quando se trata de fatos idênticos e provas compartilhadas. Como sustenta o autor, “a ideia de independência entre as instâncias deve ser substituída por uma concepção funcional de interdependência, que promova uma atuação estatal coesa e compatível com os direitos fundamentais”²².

Nessa mesma linha, Antonio Rodrigo observa que:

Haveria, pois, uma relativa independência das instâncias, cujo espaço de interlocução se limitaria às decisões penais que firmassem um juízo de certeza acerca da inexistência do fato ou que negassem a autoria do acusado (art. 386, I e IV, do Código de Processo Penal).²³

A interdependência, portanto, não significa subordinação entre esferas, mas sim diálogo entre sistemas, orientado por critérios constitucionais de proporcionalidade e coerência.

Não suficiente, o STF também avançou nesse entendimento, ao reconhecer a necessidade de mitigação da independência entre as esferas penal e administrativa, adotando uma leitura compatível com os princípios constitucionais do sistema penal, especialmente os da proporcionalidade, subsidiariedade e necessidade. Vejamos:

A adoção de uma noção de independência mitigada entre as esferas penal e administrativa – esta parece ser a posição mais acertada diante dos princípios constitucionais reitores do sistema penal, principalmente da proporcionalidade, da subsidiariedade e da necessidade – na interpretação da lei de improbabilidade administrativa (Lei 8.429/92), sobretudo do art. 12 (“Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbabilidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:”), nos leva ao entendimento de que a mesma narrativa fático-probatório que deu ensejo a uma decisão de mérito definitiva na esfera penal, que fixa uma tese de inexistência do fato ou de negativa de autoria, não pode provocar novo processo no âmbito do direito Administrativo Sancionador – círculos concêntricos de ilicitude não podem levar a uma dupla persecução e, consequentemente, a uma dupla punição, devendo ser o bis in idem vedado no que diz respeito à persecução penal e ao direito Administrativo Sancionador pelos mesmos fatos.²⁴

Como bem colocado por Aury Lopes Jr. e Keity Saboya:

Outros marcos hermenêuticos importantes apresentados na decisão do STF, foram o reconhecimento de que o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal são manifestações de uma mesma singularidade ou de uma mesma unidade do poder

²¹ *Ibidem* 1, p. 632.

²² *Ibidem* 1, p. 641.

²³ MACHADO, Antonio Rodrigo; FERREIRA GOMES, Mateus Alves. **Independência entre as instâncias punitivas no Superior Tribunal de Justiça e o embrionário espaço jurisprudencial para discussão dos reflexos de decisões tomadas em distintas esferas.**

²⁴ STF. MC Rcl 57.215/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 06/01/2023. DJE: 16/08/2023.

punitivo; a necessidade de transposição matizada à seara administrativa sancionadora dos princípios cardeais do Direito Penal e a existência de círculos concêntricos de ilicitude, bem como a possibilidade de comunicabilidade entre as instâncias estatais sancionadoras, por meio de uma independência mitigada entre essas esferas.²⁵

Além da jurisprudência, a doutrina tem exercido significativa influência sobre as recentes mudanças legislativas voltadas à flexibilização da independência entre as instâncias. Nesse cenário, ganha destaque a formulação de um novo princípio: o da interdependência das instâncias, segundo o qual os diversos processos sancionatórios devem interagir como sistemas comunicantes, produzindo efeitos recíprocos entre si²⁶.

Ademais, essa comunicação entre as instâncias busca não apenas a eficiência na tramitação dos processos, mas também a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos, garantindo que não ocorra o *bis in idem* ou injustas penalizações em decorrência de decisões já proferidas em outras esferas²⁷. Dessa forma, a lei promove maior segurança jurídica e previsibilidade para os administradores públicos e cidadãos, um aspecto essencial para a confiança nas instituições e na própria legislação.

Essa visão reforça o deslocamento do sistema punitivo para um modelo de independência mitigada, em que a independência não se confunde com incomunicabilidade. A interdependência, portanto, surge como um imperativo de coerência jurídica e de respeito aos direitos fundamentais, evitando o *bis in idem*, preservando a unidade substancial do poder punitivo e assegurando que o Estado, uno em sua estrutura, não profira respostas contraditórias acerca dos mesmos fatos. Trata-se de um avanço na racionalidade do sistema sancionador brasileiro, alinhado à ordem constitucional e aos compromissos internacionais de proteção à dignidade humana.

As consequências práticas dessa transição – sobretudo no que se refere à aplicação do princípio *non bis in idem* como limite material ao poder punitivo e ao uso da prova emprestada no contexto do Tema 1.238 do STF – serão examinadas nos tópicos seguintes, em que se analisa como tais institutos concretizam a interdependência no plano normativo e jurisprudencial.

²⁵ LOPES JR, Aury. SABOYA, Keity. **Medida cautelar da Reclamação 41.557/SP e o *ne bis in idem*: um bom começo.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-10/limite-penal-cautelar-reclamacao-41557sp-ne-bis-in-idem-bom-comeco/>>. Acesso em: 1 nov. 2025.

²⁶ *Ibidem* 8.

²⁷ Segundo o Deputado Federal Carlos Zarattini, a previsão contida no art. 21, § 4º, da LIA, tem por finalidade evitar o *bis in idem* e preservar a coerência da jurisdição, de modo que decisões em outras esferas da jurisdição influirão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu. (Parecer Preliminar de Plenário 2 pelo Deputado Federal Relator Carlos Zarattini (PT/SP). Projeto de Lei 10.887, de 2018. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2028078>. Acesso em: 12 out. 2025.)

1.4. Prova emprestada, Tema 1.238 do STF e a vinculação negativa

A aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador torna-se ainda mais evidente no campo da prova. O processo penal, por sua vez, é concebido como um instrumento de retrospecção, de reconstrução aproximativa de um determinado fato histórico, voltado à formação do convencimento do julgador. Dessa forma, as provas são os meios através dos quais será feita a reconstrução do fato passado, de modo a instruir o julgador, como bem demonstra Aury Lopes:

As provas são os materiais que permitem a reconstrução histórica e sobre os quais recai a tarefa de verificação das hipóteses, com a finalidade de convencer o juiz (função persuasiva). Nesse mister persuasivo, prossegue CORDERO, os locutores pretendem ser acreditados e tudo o que dizem tem valor enquanto os destinatários crerem.²⁸

Ainda, João Batista Lopes define provas como:

À demonstração dos fatos (ou melhor, das alegações dos fatos) é que se dá o nome de prova (...) o vocábulo prova provém do latim probatio, com o significado de verificação, exame, inspeção. De acordo com os dicionaristas, quer dizer 'aquel que mostra a verdade de uma proposição ou realidade de um fato'. Na linguagem jurídica, o termo é empregado como sinônimo de demonstração (dos fatos alegados no processo). É a chamada prova judiciária.²⁹

Dessa forma, observa-se que a prova no processo é conceituada em dois sentidos: um objetivo, em que ela é o meio hábil para demonstrar a existência de um fato; e outro subjetivo, em que ela torna-se uma certeza, em virtude de todo o instrumento probatório, “Provar é demonstrar de algum modo a certeza de um fato ou a veracidade de uma afirmação.”³⁰.

No plano normativo, o art. 372 do CPC, dispõe que “O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.”. Trata-se da chamada prova emprestada, que, conforme ensina Nelson Nery Jr., é

(...) aquela que, embora produzida em outro processo, se pretende produzir efeitos no processo em questão. Sua validade como documento e meio de prova, desde que reconhecida sua existência por sentença transitada em julgado, é admitida pelo sistema brasileiro.³¹

O empréstimo de prova ocorre quando um meio de prova produzido validamente em um processo é utilizado como elemento probatório em outro, desde que respeitados os direitos fundamentais do acusado no novo processo. Trata-se de prática admitida pelos tribunais

²⁸ LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 22. ed. São Paulo, 2025. E-book, p. 401.

²⁹ LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil**. São Paulo: RT, 3^a. Edição. 2006, p.25.

³⁰ *Ibidem* 5, p. 18.

³¹ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 8 ed São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 190.

superiores como compatível com o princípio da economia processual, permitindo o aproveitamento de atos processuais já praticados, evitando a repetição de diligências custosas e garantindo maior celeridade à persecução estatal. Nesse sentido, a Ministra Nancy Andrighi, do STJ ressalta:

(...) é inegável que a grande valia da prova emprestada reside na economia processual que proporciona, tendo em vista que se evita a repetição desnecessária da produção de prova de idêntico conteúdo, a qual tende a ser demasiado lenta e dispendiosa, notadamente em se tratando de provas periciais na realidade do Poder Judiciário brasileiro.³²

Outrossim, a admissibilidade da prova emprestada no processo Administrativo Sancionador exige o atendimento a requisitos formais indispensáveis, dentre os quais se destaca o respeito ao contraditório. Ainda que a prova tenha sido colhida validamente em outro processo, sua incorporação em um procedimento diverso demanda que as partes tenham plena oportunidade de se manifestar sobre seu conteúdo, refutá-la e requerer complementações, sob pena de nulidade. Como bem destaca a Ministra Nancy Andrighi:

Independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada. Portanto, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo.³³

No entanto, Marçal Justen Filho é claro ao afirmar que “(...) a prova emprestada não será admissível quando padecer de algum vício.”³⁴ A Teoria dos frutos da árvore envenenada, consagrada na jurisprudência brasileira sob influência do direito norte-americano, estabelece a inadmissibilidade das provas obtidas por meio ilícitos, bem como daquelas que delas derivam. Isto é, toda prova produzida como consequência de uma descoberta obtida por meio ilícito – como, por exemplo, uma busca ou apreensão ilegal – encontra-se contaminada pela origem viciada, considerada ilícita por derivação.

Nesse sentido, o STF, ao julgar o ARE 1.316.369, fixou a tese de repercussão geral no Tema 1.238, nos seguintes termos: “São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário”.

Com a definição do Tema 1.238 da Repercussão Geral, o STF reitera a aplicação dos princípios do devido processo legal e da inadmissibilidade de provas ilícitas (art. 5º, LVI, da CF/88) também no âmbito administrativo, vedando que a Administração Pública utilize, ainda que de forma derivada, elementos probatórios invalidados pela jurisdição penal: “Não é dado a

³² STJ, Corte Especial. EREsp nº 617.428/SP. Rel. Min. Nancy Andrighi. j. 04/06/2014. DJe 17/06/2014.

³³ STJ, Corte Especial. EREsp nº 617.428/SP. Rel. Min. Nancy Andrighi. j. 04/06/2014. DJe 17/06/2014.

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book, p. 457.

nenhuma autoridade pública valer-se de provas ilícitas em prejuízo do cidadão, seja no âmbito judicial, seja na esfera administrativa, independentemente da natureza das pretensões deduzidas pelas partes.”³⁵.

Portanto, o mencionado julgado reafirma a importância de um controle de legalidade e legitimidade das provas em todas as esferas sancionatórias, sob pena de violação aos direitos fundamentais. Ainda que a instância administrativa seja autônoma, não está autorizada a valer-se de provas obtidas por meios ilícitos ou em desrespeito às garantias do acusado.

Ou seja, ao se admitir o uso de provas oriundas de outros processos, impõe-se verificar não apenas sua pertinência temática e relevância para o caso concreto, mas, sobretudo, a licitude de sua origem e a efetiva possibilidade de contraditório no processo de destino. A incorporação de prova considerada ilícita em outra instância configura grave violação ao texto constitucional, em especial ao art. 5º, LVI, da CF/88, que dispõe de forma categórica sobre a inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos, entendidas como aquelas produzidas em afronta a normas constitucionais ou legais³⁶.

A literatura especializada e os precedentes recentes do STF, conforme demonstrado, apontam para a necessidade de um equilíbrio entre a eficiência administrativa e a proteção das garantias fundamentais, delimitando os contornos da prova emprestada como instrumento legítimo, porém condicionado aos rigores do Estado de Direito.

Assim, a trajetória da independência das instâncias no Brasil reflete um movimento de amadurecimento institucional e jurídico. O modelo de incomunicabilidade absoluta, herdeiro de uma tradição formalista, vem sendo substituído por uma concepção de interdependência harmônica, que busca compatibilizar eficiência administrativa, coerência sistêmica e proteção dos direitos fundamentais.

A adoção de um modelo de interdependência das instâncias punitivas projeta efeitos concretos sobre a atuação administrativa, especialmente no que se refere à gestão do acervo probatório e à fundamentação das decisões sancionadoras. Em situações nas quais a jurisdição penal afasta a validade de determinada prova — ou reconhece a inexistência do fato ou a insuficiência probatória — não se impõe, de forma automática, a paralisação da atuação administrativa, mas surge um dever qualificado de justificação. A Administração Pública, ao optar por divergir da conclusão penal, deve explicitar as razões jurídicas e probatórias que sustentam a autonomia de sua decisão, demonstrando a inexistência de contaminação do acervo probatório ou a presença de elementos independentes aptos a embasar a sanção.

³⁵ *Ibidem* 1, p. 632.

³⁶ *Ibidem* 1, p. 632.

De modo complementar, quando a licitude da prova penal ainda se encontra sub judice, a interdependência recomenda cautela institucional, seja mediante a suspensão do uso do elemento probatório controvertido, seja pela reestruturação da instrução administrativa a partir de fontes autônomas. Essa exigência de racionalidade decisória e de ônus argumentativo reforçado antecipa, em nível teórico, os problemas que serão enfrentados no exame do Tema 1.238 da Repercussão Geral, evidenciando que a interdependência não se limita a um postulado abstrato, mas constitui critério operativo para a conformação constitucional do processo administrativo sancionador.

Em síntese, a independência das instâncias, longe de ser um dogma imutável, deve ser compreendida como princípio dinâmico, sujeito à constante reconstrução à luz das transformações do Estado e da constitucionalização do Direito Sancionador. No paradigma contemporâneo, a autonomia das instâncias subsiste, mas condicionada ao dever de coerência e à observância das garantias constitucionais, assegurando que o poder punitivo estatal se exerça dentro dos limites do Estado Democrático de Direito.

2 O PRINCÍPIO *NON BIS IN IDEM* E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

De modo geral, o *non bis in idem* é tradicionalmente reconhecido como princípio do Direito Penal, segundo o qual, ninguém deve ser punido ou processado mais de uma vez pelo mesmo fato. Trata-se de uma garantia fundamental para o cidadão diante do poder sancionador do Estado, assegurando que a persecução penal observe o devido processo legal e que, no caso de culpa, a sanção seja proporcional e condizente com a ofensa ao bem jurídico afetado pela conduta ilícita³⁷.

De origem romana, o princípio insere-se na matriz democrática do Direito Penal moderno, funcionando como corolário do ideal de justiça³⁸. Sua essência assenta na ideia de que a duplicidade de sanções pelo mesmo fato compromete a segurança jurídica, a previsibilidade das decisões e a estabilidade das relações jurídicas. Assim, o *non bis in idem* expressa um limite ético e jurídico à atuação sancionadora do Estado.

³⁷ DA COSTA DE-LORENZI, Felipe; TADEU BUONICORE, Bruno; MENDES, Gilmar. *Ne bis in idem entre direito penal e Administrativo Sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias*. Revista Brasileira de Ciências Criminais , São Paulo, v. 192, n. 192, p. 75–112, 2024.

³⁸ SILVA, Pablo Rodrigo Alflen da. *Inconstitucionalidade do art. 40, inciso VII, da lei de drogas por inobservância ao ne bis in idem e violação à proibição de excesso*. BDJur, Brasília, DF, 29 jul. 2009. In: IMMICH, Dine. *Et al. O Princípio do No Bis in Idem no Direito Penal Brasileiro*. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-do-no-bis-in-idem-no-direito-penal-brasileiro/321836790>>. Acesso em: 1 nov. 2025.

No ordenamento jurídico brasileiro, diferente de outros países, o *non bis in idem* não está expressamente previsto no texto constitucional, sendo extraído de modo implícito, cujo significado e alcance são construídos no campo doutrinário e jurisprudencial. Contudo, o princípio encontra respaldo em tratados multilaterais em que o país é signatário.

No Pacto de San José da Costa Rica, está inscrito entre as garantias judiciais, no art. 8, item 4, segundo o qual: “O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos”. No Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), consta no art. 15.7: “Ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado, em conformidade com a lei e os procedimentos penais de cada país”.

A principal função do *non bis in idem*, portanto, é garantir a segurança jurídica individual, funcionando simultaneamente como norma processual – ao impedir a repetição de julgamentos – e como princípio material – ao vedar a duplicação de sanções. Como aponta Antonio Rodrigo, trata-se de “(...) norma fundamental de caráter processual, já que proíbe novos julgamentos do acusado pelo mesmo fato, e princípio de direito material, uma vez que ninguém pode ser duplamente apenado pela mesma infração.”³⁹. Reforçando, assim, o papel garantista do princípio no contexto do Estado Democrático de Direito.

2.1. Fundamentos constitucionais e internacionais do *non bis in idem*

Como cediço, o princípio do *non bis in idem* constitui uma das mais relevantes garantias do Estado Democrático de Direito, ao impedir que um mesmo fato seja objeto de múltiplas punições ou perseguições por parte do poder público. Essa vedação visa a assegurar a coerência e proporcionalidade da atuação estatal, limitando o exercício do poder sancionador e protegendo o indivíduo contra a duplicidade de sanções decorrentes de uma única infração.

Diversos fundamentos justificam essa garantia, entre os quais se destacam os princípios da legalidade, da culpabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da justiça procedural – também denominada tutela judicial efetiva.

No que tange à legalidade, argumenta-se que punir duas vezes um mesmo fato compromete a previsibilidade jurídica, uma vez que impede o cidadão de antever as consequências legais de sua conduta, violando o mandamento de lei prévia e determinada. Já sob a ótica da proporcionalidade, argumenta-se que, se a pena prevista em cada tipo penal é

³⁹ *Ibidem* 5, p. 92.

concebida como resposta suficiente e adequada ao injusto praticado, a duplicação punitiva representa excesso sancionatório, incompatível com a gravidade real da infração.

Com relação à segurança jurídica, observa-se que a reiteração de processos pelo mesmo fato gera estado permanente de incerteza para o acusado, enfraquecendo a estabilidade das relações jurídicas.

Por fim, no campo da justiça procedural, afirma-se que, diante da desigualdade entre as posições de acusador e acusado, e considerando a gravidade da submissão de um indivíduo a um processo criminal, o Estado dispõe de apenas uma oportunidade legítima para exercer sua pretensão punitiva⁴⁰.

A CF/88, ainda que não traga menção expressa ao *non bis in idem*, acolhe o princípio de forma implícita. Nos incisos LIV e LVI do art. 5º, consagram, respectivamente, o devido processo legal e a inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos. O primeiro estabelece que ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, funcionando como cláusula geral de limitação do poder punitivo estatal. Já o segundo reforça o caráter ético e garantista do sistema jurídico ao vedar que o Estado utilize os meios ilegítimos para persecução penal, civil ou administrativa.

A leitura combinada desses dispositivos revela que o *non bis in idem* não é mero postulado técnico-processual, mas verdadeira garantia material de justiça, assegurando o equilíbrio entre o dever do Estado de punir condutas ilícitas e o direito do indivíduo à liberdade e à previsibilidade jurídica.

O princípio do *non bis in idem*, encontra fundamento direto na segurança jurídica, que assegura ao cidadão que o Estado apenas perseguirá determinado fato uma única vez e que a manifestação do Poder Judiciário se tornará definitiva e estável. De modo geral, essa proteção impede que o individuo viva sob constante ameaça de nova persecução penal por fato já julgado, garantindo a previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas. Ademais, a noção de tutela judicial efetiva reforça esse entendimento, ao reconhecer que o processo penal constitui uma forma gravosa de interferência estatal na esfera jurídica do cidadão, devendo ocorrer apenas uma vez para cada conduta⁴¹.

No Brasil, essa garantia manifesta-se de modo complementar em duas frentes: a vedação a múltiplos julgamentos sucessivos e a proibição de julgamentos simultâneos pelo mesmo fato. No primeiro caso, o *non bis in idem* está implicitamente reconhecido no art. 5º, XXXVI⁴², da

⁴⁰ *Ibidem* 34.

⁴¹ *Ibidem* 34.

⁴² XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

CF/88, e no art. 95, V⁴³, do CPP, que asseguram a eficácia da coisa julgada material, impedindo que o mesmo fato seja novamente apreciado após decisão definitiva. No segundo caso, o art. 95, III⁴⁴, do CPP, trata dos efeitos da litispendência, evitando a coexistência de dois processos com o mesmo objeto e as mesmas partes, o que reforça a unicidade da persecução penal.

Tais previsões refletem o compromisso do ordenamento jurídico com a estabilidade das decisões judiciais e com a boa-fé objetiva como vetor de proteção contra comportamentos contraditórios do Estado. O *non bis in idem*, portanto, atua como mecanismo de coerência institucional, impedindo que o indivíduo seja submetido à duplidade de persecução pelo mesmo fato.

Nesse sentido, o STF consolidou entendimento no sentido de que o fundamento protetivo do *non bis in idem* se relaciona à boa-fé objetiva e à vedação do comportamento contraditório do Estado, na perspectiva do princípio do *venire contra factum proprium*. Conforme destacou a Corte:

(...) 1. O fundamento protetivo do *ne bis in idem* refere-se à boa-fé objetiva e à vedação do comportamento contraditório por parte do Estado, por seus órgãos ou agentes, na perspectiva do *venire contra factum proprium* (vedação de comportamento contraditório), consistente na estabilização de sua situação jurídica do arguido perante o Estado, desde que exauriente a decisão quanto à negativa da autoria ou à inexistência dos fatos. 2. A pretensão de somente alcançar situações acobertadas pela coisa julgada decorrente de sentença absolutória de mérito é incompatível com a noção de estabilidade decisória orientada pela boa-fé objetiva e a dimensão material do *ne bis in idem*. A perspectiva de ampliação do espectro de garantias impõe a extensão de efeitos da decisão penal desde que a instância penal tenha exaurido, por decisão definitiva (sentença ou rejeição da denúncia por ausência de justa causa material).⁴⁵

No plano internacional, o princípio encontra assento no art. 8º, item 4, do Pacto de San José da Costa Rica, segundo o qual: “O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.”.

O dispositivo reforça o compromisso do Estado com o sistema interamericano de proteção ao direito humano, ao estender a garantia da coisa julgada penal à vedação de qualquer repetição de julgamento pelos mesmos fatos. Nessa perspectiva, o *non bis in idem* adquire status supraregal e integra o bloco de constitucionalidade material, vinculando todas as formas de atuação sancionadora do Estado.

Como destaca Luiz Flávio Borges D’Urso, ainda que o princípio não esteja expressamente previsto na CF/88, ele foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Pacto de San José da Costa Rica, estando presente e reconhecido pelo sistema jurídico

⁴³ Art. 95. Poderão ser opostas as exceções de: (...) V - coisa julgada.

⁴⁴ Art. 95. Poderão ser opostas as exceções de: (...) III - litispendência;

⁴⁵ STF – Segunda Turma. Rcl 57.215/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/07/2023, DJEN 02/10/2023.

nacional, devendo ser aplicado sempre que possível para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Evidenciando que a garantia, ainda que de origem internacional, possui plena eficácia interna e deve orientar a hermenêutica constitucional⁴⁶.

A doutrina também sustenta a sua aplicação no âmbito das sanções estatais. Helena Regina, ao analisar o tema sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador, argumenta que a imposição simultânea de penalidades administrativas e penais sobre o mesmo fato afronta os princípios da proporcionalidade e da coerência do sistema jurídico.

Desse modo, a conjugação dos fundamentos constitucionais e internacionais demonstra que o *non bis in idem* atua como garantia-limite do poder punitivo estatal, projetando-se sobre todas as esferas sancionatórias. Tal princípio assegura que o Estado, uno em sua estrutura e múltiplo em suas funções, atue de forma racional e proporcional, respeitando a unicidade da conduta e a estabilidade das decisões judiciais.

Em síntese, o *non bis in idem* não é apenas um princípio técnico-processual: trata-se de uma garantia estruturante da legalidade, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana, que impede a repetição punitiva e reafirma o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com os valores do devido processo legal.

2.2. O *non bis in idem* no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador

A aplicação do princípio do *non bis in idem* no sistema jurídico brasileiro assume especial relevância diante da coexistência de múltiplas instâncias de responsabilização – penal, civil, e administrativa – que, embora atuem de maneira autônoma, integram um mesmo poder punitivo. Nesse contexto, a noção de independência mitigada surge como um critério de compatibilização entre a autonomia institucional e a coerência punitiva, de modo que as conclusões firmadas na instância penal irradiam efeitos sobre a instância administrativa.

Conforme ensina Felipe de Lorenzi, Gilmar Mendes e Bruno Buonicore, o *non bis in idem* constitui um princípio clássico do Direito Penal e Processual Penal, vedando “a possibilidade de um mesmo indivíduo ser submetido a mais de uma persecução criminal pelo mesmo fato”⁴⁷. Em sua dimensão processual, proíbe a repetição de julgamentos; já em sua dimensão material, impede a duplicidade de sanções fundadas no mesmo conjunto fático-probatório.

⁴⁶ D’URSO, Luiz Flávio Borges. **Menos Direito Penal e Mais Direito Administrativo Sancionador: a Proibição da Acumulação de Sanções**. In: *Ibidem* 1, p. 632.

⁴⁷ *Ibidem* 34.

Conforme mencionado anteriormente, mais do que uma norma técnico-processual, o *non bis in idem* opera como uma cláusula de coerência institucional, fundamentada na boa-fé objetiva e na vedação de comportamentos contraditórios do Estado (*venire contra factum proprium*). Assim, a estabilização das decisões penais e a impossibilidade de reabrir discussões sobre fatos já definitivamente analisados traduzem um compromisso ético do Estado com a segurança jurídica e a confiança legítima dos cidadãos.

É importante destacar que, embora o Direito Penal imponha sanções mais gravosas – como a pena privativa de liberdade – e o Direito Administrativo Sancionador opere com sanções de natureza patrimonial ou funcional, ambas compartilham a mesma essência repressiva. Tal identidade de função punitiva justifica a aplicação cruzada de garantias fundamentais, inclusive do *non bis in idem*. Como se observa, a “(...) inexistência de diferença conduziria, tendencialmente, a uma aplicação direta do *ne bis in idem*, pois, possuindo ambas as instâncias a mesma natureza, a vedação de múltiplo processamento e múltipla sanção valeria integralmente na relação entre elas.”⁴⁸.

Nessa perspectiva, o *non bis in idem* conecta-se intimamente à noção de independência mitigada das instâncias. Enquanto a independência formal assegura que cada esfera de responsabilização (civil, penal e administrativa) atue nos limites de sua competência, a independência mitigada impõe um limite material, impedindo que as conclusões de uma instância contrariem ou desconsiderem decisões definitivas de outra sobre os mesmos fatos.

Embora frequentemente tratados em conjunto, independência de instâncias e *non bis in idem* cumprem funções opostas no sistema sancionador: a independência das instâncias é critério de repartição funcional do poder punitivo, permitindo que as esferas penal, civil e administrativa apreciem o mesmo fato sob perspectivas distintas, com autonomia decisória; já o *non bis in idem* atua como limite material à soma dessas pretensões, vedando que o exercício fragmentado do *jus puniendi* resulte, na prática, em punição múltipla desproporcional pelo mesmo núcleo fático. Quando afirmada de modo absoluto, a independência tende a ignorar a unidade do Estado e a natureza sancionatória de diversas medidas administrativas, legitimando a superposição de sanções formalmente distintas, mas substancialmente fundadas no mesmo fato e voltadas ao mesmo desvalor da conduta, o que esvazia a garantia do *non bis in idem* e converte a multiplicidade de controles em mecanismo de agravamento ilícito do poder punitivo.

De fato, a CF/88 distingue formalmente os ramos de responsabilização ao prever, no art. 37, § 4º, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

⁴⁸ *Ibidem* 34.

políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”. Todavia, como observa Alice de Medeiros, essa separação estrutural não pode ser interpretada como uma incomunicabilidade absoluta entre as instâncias.

É difícil explicar, senão juridicamente, que o Estado possa, sendo ele um só – tal como o poder que emprega para solucionar os conflitos –, dar soluções opostas a processos que possuem base fática idêntica; e aplicar, por vias separadas (independentes), sanções equivalentes. Mas, mesmo juridicamente, pensar essa realidade, a partir dessas premissas, gera desconforto.⁴⁹

Nesse mesmo sentido, Helena Regina Costa destaca que a interpretação no sentido de uma independência absoluta entre o Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador revela um equívoco metodológico que acarreta sérios problemas práticos:

Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de independência entre as instâncias, que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia (...). Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário.⁵⁰

A coerência das decisões estatais, portanto, exige uma releitura da independência das instâncias. A relação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador deve ser compreendida sob a ótica da independência mitigada, o que significa reconhecer a prevalência da instância penal nos casos de múltiplos processos e a compensação parcial das sanções quando houver cumulação punitiva⁵¹. Trata-se de compatibilizar a autonomia funcional de cada instância com a unidade substancial do poder punitivo do Estado (*jus puniendi*).

A independência mitigada surge, assim, como mecanismo de equilíbrio entre autonomia e coerência, permitindo que as instâncias não operem de forma isolada ou contraditória, mas de forma coordenada e complementar. Nessa perspectiva, o *non bis in idem* atua como instrumento de limitação da independência, atribuindo-lhe conteúdo e finalidade constitucional. Se a independência formal estabelece a divisão de competências, o *non bis in idem* assegura que tal

⁴⁹ SILVEIRA DE MEDEIROS, Alice. *Ne bis in idem* versus independência entre as instâncias: conflito real ou putativo? Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 8, n. 2, p. 123–156, 2021.

⁵⁰ LOBO DA COSTA, Helena. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada.** 2013. Tese (Livre-Docência em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 119 e 222. In: TADEU BUONICORE, Bruno; MENDES, Gilmar. A vedação do bis in idem na relação entre direito penal e direito Administrativo Sancionador e o princípio da independência mitigada. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 29, n. 340, p. 4–5, 2024. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1265. Acesso em: 2 nov. 2025.

⁵¹ *Ibidem* 34.

autonomia não resulte em fragmentação punitiva, funcionando como critério de racionalização e unidade do poder sancionador.

Portanto, a compreensão contemporânea do *non bis in idem* não implica a supressão da autonomia das instâncias, mas sim sua racionalização à luz dos princípios constitucionais. A independência, quando mitigada, não apresenta subordinação, mas coordenação funcional, alicerçada na coerência do poder punitivo estatal. Nesse contexto, o *non bis in idem* funciona como um critério de controle, delimitando o campo legítimo de atuação de cada esfera sancionadora e impedindo sobreposições punitivas.

Na prática, sem prejuízo da ingerência de outras condicionantes e reflexões que se afigurem relevantes, poderia ser reformulada a partir de uma lógica em que a vedação ao bis idem – por conta do status constitucional que possui –, se colocasse como um critério de controle, voltado a impedir a repetição de sanções em leis cuja competência para aplicação esteja a cargo de instâncias diferentes, seja em razão da divisão das esferas de poder (judicial, administrativa ou legislativa), ou das divisões de competência por matéria. Assim, quando houvesse algum propósito (legítimo) para o enquadramento de um mesmo ato em duas tipificações e para a aplicação de sanções diferentes – deste modo, em caráter de complementariedade e, não, de repetição –, a independência das instâncias se justificaria, justo, pela diferença.⁵²

A aplicação coordenada desses princípios impede que a Administração Pública, após uma decisão penal absolutória fundada na inexistência do fato ou negativa de autoria, reabra o processo sancionador em sede administrativo. O *non bis in idem*, nessa hipótese, materializa a interdependência punitiva, limitando a autonomia administrativa em face de decisão penal definitiva.

Por sua vez, a mitigação da independência preserva a integridade das decisões penais, reconhecendo sua precedência lógica e jurídica. O Direito Penal, ao impor sanções mais gravosas e exigir um padrão probatório mais rigoroso, estabelece parâmetros que vinculam, ao menos parcialmente, as demais esferas sancionatórias.

Nesse sentido, Gilmar Mendes e Bruno Buonicore salientam que:

(...) o subsistema do Direito Penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o Direito Administrativo Sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do Direito Administrativo Sancionador – premissa com a qual estamos totalmente de acordo –, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do Direito Penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do Direito Administrativo Sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do Direito Administrativo Sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do Direito Penal – é disso que cuida o princípio da independência mitigada.⁵³

⁵² SILVEIRA DE MEDEIROS, Alice. *Ne bis in idem versus independência entre as instâncias: conflito real ou putativo?* Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 8, n. 2, p. 123–156, 2021. p. 142.

⁵³ TADEU BUONICORE, Bruno; MENDES, Gilmar. *A vedação do bis in idem na relação entre direito penal e direito Administrativo Sancionador e o princípio da independência mitigada.* Boletim IBCCRIM, São

A prevalência da decisão sobre a administrativa também é defendida por Antonio Rodrigo, ao citar Nieto, para quem a coisa julgada penal irradia efeitos sobre as demais esferas sancionatórias:

Com relação à prevalência da coisa julgada penal sobre a administrativa, Nieto entende que a esfera penal tem prevalência sobre as demais esferas sancionadoras, porquanto a coisa julgada judicial tem o condão de irradiar seus efeitos sobre as mais variadas instâncias repressivas estatais. A esfera sancionadora administrativa deve guardar obediência às conclusões judiciais relativamente a fatos apurados e julgados por ambas as esferas decisórias, já que na esfera judicial a apuração dos fatos se dá de forma mais contundente em busca da verdade real.

A subordinação da esfera administrativa à penal decorre do fato de que o processo penal, por ser um foro punitivo por excelência, seria mais garantista no concernente à observância do direito dos indivíduos, ao passo que a esfera sancionadora administrativa, a priori, relega-as a segundo plano, de modo que esta última serviria como secundária em relação à pena judicial. Entende-se que, pela maior higidez apresentada no âmbito punitivo judicial, sua conclusão quanto ao ilícito, em observância ao princípio da proporcionalidade, deve prevalecer sobre a decisão sancionatória administrativa, evitando uma dupla punição por um único ato ilícito, ou seja, proibindo *bis in idem*.⁵⁴

Dessa forma, a prevalência da instância penal reforça o caráter garantista do sistema, evidenciando que a mitigação da independência das instâncias não compromete a autonomia da Administração Pública, mas impõe-lhe limites jurídicos e lógicos, obrigando-a a respeitar os marcos definidos pela jurisdição penal. Assim, o poder punitivo estatal se manifesta de forma coordenada e proporcional às garantias fundamentais.

Em síntese, a relação entre o *non bis in idem* e a independência mitigada das instâncias representa a superação do modelo de autonomia absoluta, substituído por um sistema de coordenação normativa e garantista. Enquanto a independência assegura a separação funcional entre os poderes, o *non bis in idem*, garante a coerência material e a proporcionalidade da atuação estatal.

Como bem conclui Helena Regina, a aplicação efetiva do *non bis in idem* no diálogo entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador permite “uma diminuição drástica das muitas incoerências e perplexidades decorrentes da aplicação paralela e independente do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador aos mesmos fatos”.

Desse modo, o *non bis in idem* não apenas limita o poder sancionador do Estado, mas fundamenta a própria noção de independência mitigada, convertendo-a em instrumento de coerência, racionalidade e proteção dos direitos fundamentais.

Paulo, v. 29, n. 340, p. 4–5, 2024. Disponível em:
https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1265. Acesso em: 2 nov. 2025.

⁵⁴ *Ibidem* 5, p.95.

2.3.O princípio do *non bis in idem* como limite material à atuação estatal

Conforme delineado nos tópicos anteriores, o *non bis in idem* atua como limite material ao exercício do poder punitivo estatal, impedindo que a autonomia das instâncias resulte em sobreposição sancionatória desproporcional. Dessa forma, o princípio não enfraquece a autonomia entre as instâncias; ao contrário, organiza seu funcionamento, evitando incoerências e abusos no sistema sancionador.

No que tange à independência das instâncias, acredita-se que o princípio do *non bis in idem* proporciona maior segurança jurídica, coerência e proporcionalidade ao Direito Administrativo Sancionador, conforme delineado por Luiz Flávio Borges D'Urso:

Fica claro, portanto, que apesar de não estar contemplado expressamente na Constituição Federal brasileira, como ocorre em outros países – como por exemplo Estados Unidos, Espanha e Colômbia – tendo sido apenas incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Pacto de San José da Costa Rica, o princípio do non bis in idem está presente e é reconhecido pelo sistema jurídico brasileiro, devendo ser aplicado sempre que possível para a manutenção do estado democrático de direito.⁵⁵

Não obstante, Helena Regina defende a aplicação do princípio *non bis in idem* em casos de imposição simultânea de sanções administrativas e penais sobre o mesmo fato, de modo a evitar a duplicidade de punições por um único ato, promovendo maior coerência no sistema jurídico.

Dessa forma, a evolução do Direito Administrativo Sancionador no Brasil tem reconhecido que muitas de suas sanções – como multas e inabilitações – possuem natureza punitiva, não apenas reparatória. Essa característica aproxima de garantias penais clássicas, como legalidade, anterioridade e contraditório pleno. Por isso, não basta alegar que esferas distintas justificam punições cumulativas sobre o mesmo fato. É essencial rejeitar essa lógica, pois ela ignora a natureza sancionatória dessas medidas e compromete a coerência do sistema punitivo.

A interdependência das instâncias, portanto, não representa uma ruptura, mas uma reconstrução teórica do princípio da independência à luz dos valores constitucionais. Essa evolução dialoga diretamente com o avanço do Direito Administrativo Sancionador, que, como lembra Gilmar Mendes, deve incorporar as garantias fundamentais e a racionalidade típica do Direito Penal, sob pena de violar o núcleo essencial dos direitos do administrado⁵⁶.

⁵⁵ D'URSO, Luiz Flávio Borges. **Menos Direito Penal e Mais Direito Administrativo Sancionador: a Proibição da Acumulação de Sanções.** In: *Ibidem* 1, p. 632.

⁵⁶ *Ibidem* 12, p. 512.

Em síntese, o princípio do *non bis in idem* não proíbe a multiplicidade de controles, mas a punição duplicada sobre o mesmo fato. Ele assegura que a autonomia das instâncias não se transforme em contradição ou exagero sancionatório. Exigindo proporcionalidade, coerência e fundamentação qualificada, o princípio reafirma que o Estado deve falar com uma só voz – justa, racional e equilibrada – para que o cidadão não pague duas vezes pelo mesmo comportamento.

3 O TEMA 1.238 DO STF E SEUS IMPACTOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Originárias do latim *probatio*, as provas, no contexto do Direito Processual Penal, têm por finalidade corroborar a veracidade dos fatos que subsidiam a apuração e o julgamento de um delito. O processo penal, por sua natureza, é um instrumento de retrospecção, voltado à reconstrução aproximativa de um fato histórico, mediante a valoração de elementos que auxiliem o julgador na formação de seu convencimento.

Nesse sentido, Guilherme Nucci esclarece que:

(...) Quando se busca provar um fato juridicamente relevante, na investigação ou no processo, deve-se ter a noção de que a busca findará em torno de algo supostamente verdadeiro (que tenha ocorrido na realidade), levando à presunção de credibilidade em outro fato, juridicamente importante para o feito. (...) Prova entrelaça-se, sutilmente, com convencimento. Se a prova é convincente, o fato deve ter acontecido daquela forma, como retratado pela mencionada prova.⁵⁷

A coerência entre as instâncias punitivas do Estado – garantida, no plano material, pelo princípio do *non bis in idem* – também se manifesta no âmbito probatório, por meio da utilização da prova emprestada. Esse instituto processual reflete, de modo concreto, a lógica da interdependência funcional entre as esferas penal e administrativa, possibilitando o aproveitamento legítimo de elementos de prova produzidos em uma instância por outra, sem prejuízo às garantias fundamentais do acusado.

Dessa forma, o art. 372 do CPC disciplina o instituto ao prever que “o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório”. Trata-se, portanto, de mecanismo que visa assegurar eficiência e economia processual, evitando a repetição de diligências e permitindo a circulação legítima de elementos probatórios entre diferentes instâncias – desde que respeitadas as garantias fundamentais do acusado.

⁵⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito processual penal**. 21. ed. rev., atual., reform Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. (1 recurso online). p. 403.

Conforme ensina Nelson Nery Jr., a prova emprestada é “aquela que, embora produzida em outro processo, se pretende produzir efeitos no processo em questão”⁵⁸, desde que respeitado o contraditório e garantida a licitude da origem.

A CF/88 prevê, no art. 5º, LVI, que são “inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”. De forma complementar, o CPP dispõe: “Art. 157. São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais.”.

De acordo com Aury Lopes Jr., a prova ilícita “é aquela que viola regra de direito material ou a Constituição no momento da sua coleta, anterior ou concomitante ao processo, mas sempre exterior a este (fora do processo).”⁵⁹. Assim, considera-se ilícita toda prova obtida com desrespeito às normas constitucionais ou legais, seja na fase investigatória, seja na processual.

O aproveitamento de provas já constituídas em outro processo contribui para a efetividade e celeridade da persecução estatal, sem descurar do controle da licitude e do contraditório. Contudo, como adverte Marçal Justen Filho, a admissibilidade da prova emprestada encontra limites constitucionais intransponíveis, uma vez que “não será admissível quando padecer de algum vício”⁶⁰ que comprometa sua validade.

O ordenamento jurídico brasileiro consagrou, nesse ponto, a aplicação da chamada teoria da contaminação, segundo a qual todas as provas que derivarem da prova ilícita são igualmente inadmissíveis, ressalvada a hipótese de fonte independente. Segundo Aury Lopes Jr.:

(...) entendemos que o vício se transmite a todos os elementos probatórios obtidos a partir do ato maculado, literalmente contaminando-os com a mesma intensidade. Dessa forma, devem ser desentranhados o ato originariamente viciado e todos os que dele derivem ou decorram, pois igualmente ilícita é a prova que deles se obteve.⁶¹

Em outras palavras, mesmo que determinada prova pareça formalmente válida, será considerada inadmissível caso derive, direta ou indiretamente, de uma prova obtida de forma ilícita. Esse raciocínio foi positivado no § 1º do art. 157 do CPP: “São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das

⁵⁸ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 8 ed São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 190.

⁵⁹ *Ibidem* 25, p. 459.

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book, p. 250.

⁶¹ *Ibidem* 25, p. 464.

primeiras.”.

Contudo, parte da doutrina critica a forma como os tribunais superiores vêm interpretando essa regra. Na visão de Aury Lopes Jr., há uma tendência perigosa de restrição do alcance da teoria da contaminação. Ao se exigir, de forma excessivamente rígida, a demonstração de um nexo causal direto entre a prova ilícita e as provas dela derivadas, os tribunais acabam por legitimar elementos que, em essência, deveriam ser considerados ilícitos.

Em outras palavras, provas contaminadas acabam sendo admitidas como lícitas, sob o argumento de que não foi claramente demonstrada a relação de causa e efeito com a prova originariamente viciada.

O maior inconveniente é a timidez com que os tribunais tratam da questão, focando no “nexo causal” de forma bastante restritiva para verificar o alcance da contaminação. Existe uma tendência muito clara na jurisprudência brasileira de evitar o “efeito dominó”, sem considerar que diante de uma ilicitude, há que se reconhecer a contaminação, até para sinalizar os demais órgãos da administração da justiça (incluindo a polícia judiciária) de que é preciso agir, mas dentro da legalidade. A Suprema Corte norte-americana ensina a importância de nos preocuparmos com a “integridade judicial”, ou seja, em não dar aprovação judicial aos abusos e às provas colhidas em desacordo com as regras legais. É a incorporação do efeito dissuasório – deterrent effect. Os tribunais superiores têm a missão de “comunicar” o padrão de ética e o padrão de legalidade do processo penal. É compromisso do STF e do STJ “comunicar” a validade e o alcance das regras do devido processo e de exclusão da prova ilícita (exclusionary rules) de forma clara e objetiva, sem o casuísmo conveniente que se vê hoje. E mais: quando se anula um processo por ilicitude da prova, não se pode pensar na proporcionalidade vinculada àquele caso, senão em relação ao sistema de administração de justiça. É uma ponderação, mas em relação àquele caso pontual, senão em relação à lisura do sistema de administração da justiça, para evitar que dezenas ou centenas de outras ilegalidades sigam sendo praticadas na coleta de provas. Essa é uma comunicação eficiente do alcance e eficácia das regras do devido processo.

Assim, acabam tornando lícitas provas que estão contaminadas, sob o argumento de que não está demonstrada claramente uma relação de causa e efeito. Significa considerar que não existe conexão com a prova ilícita ou que essa conexão é tênue, não se estabelecendo uma clara relação de causa e efeito.

Sem falar que o conceito de “fonte independente” hipotética adotada pelo CPP é perigosíssimo, dada sua porosidade e abertura.⁶²

Tal postura – adverte o autor – enfraquece o efeito dissuasório das regras de exclusão e compromete a integridade do sistema de justiça, na medida em que transmite uma mensagem de tolerância institucional em relação à violação de direitos fundamentais. Em vez de operar como um limite à atuação estatal, a jurisprudência acaba, paradoxalmente, por premiar a irregularidade, quando o correto seria reconhecer a extensão do vício a todos os elementos probatórios dele derivados, preservando, assim, a coerência e a lisura do processo penal.

O princípio da contaminação (*fruit of the poisonous tree*) constituiu um grande avanço no tratamento da prova ilícita, mas que foi, infelizmente, atenuado, a ponto de a matéria tornar-se perigosamente casuística. O tal raciocínio hipotético, a ser desenvolvido para aferir se uma fonte é independente ou não, conduz ao esvaziamento

⁶² *Ibidem* 25, p. 466.

do princípio da contaminação. Na mesma esteira, ZILLI afirma que “a operação proposta é perigosa podendo levar a um alargamento da tolerância judicial das provas derivadas, desvirtuando o sentido da teoria” (da contaminação).⁶³

A questão alcançou novo patamar com o julgamento, pelo STF, do Tema 1.238 da Repercussão Geral⁶⁴, no qual se fixou a tese de que “São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário”. Na oportunidade, foi reconhecido que a prova ilícita e suas derivações contaminam também o processo Administrativo Sancionador, reafirmando a necessidade de unidade axiológica entre as instâncias punitivas do Estado.

No mesmo sentido, Gilmar Mendes e Paulo Gonet, destacam:

(...) as regras que regulam e limitam a obtenção, a produção e a valoração das provas são direcionadas ao Estado, no intuito de proteger os direitos fundamentais do indivíduo atingido pela persecução penal”. Por esse motivo “a proteção da garantia quanto à inadmissibilidade da prova ilícita está em estreita conexão com outros direitos e garantias fundamentais, como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, XI), o sigilo de correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas (art. 5º, XII), o direito ao sigilo profissional (art. 5º, XIII e XIV), ao devido processo legal (art. 5º, LIV) e à proteção judicial efetiva, entre outros.⁶⁵

O precedente reafirma que a autonomia do processo Administrativo Sancionador não o exime da observância das mesmas garantias constitucionais aplicáveis à esfera judicial, entre elas a vedação de provas ilícitas. Em outras palavras, a Administração Pública não pode valer-se de elementos probatórios que já foram declarados inválidos pela jurisdição penal, sob pena de violar o devido processo legal substancial e o princípio da interdependência das instâncias.

Dessa forma, a prova emprestada assume papel duplo no sistema sancionador contemporâneo: de um lado, instrumento de integração e eficiência, ao permitir a comunicação entre as instâncias; de outro, garantia de coerência e legalidade, ao condicionar seu uso ao respeito às decisões penais e à licitude da origem da prova. Assim, a admissibilidade da prova emprestada depende da integridade de sua formação e da compatibilidade de sua utilização com as decisões previamente proferidas em outras esferas.

A articulação entre a prova emprestada e o princípio do *non bis in idem* é evidente. Ambos operam como mecanismos de coerência e de racionalidade do poder punitivo estatal: o primeiro, no plano procedural, assegurando que a comunicação probatória entre as instâncias se dê de forma legítima e controlada; o segundo, no plano material, impedindo que o mesmo fato gere múltiplas punições. Assim, a prova emprestada, quando utilizada de forma

⁶³ *Ibidem* 25, p. 470.

⁶⁴ *Ibidem* 2.

⁶⁵ *Ibidem* 12, p. 630

legítima, reforça a interdependência harmônica entre as esferas penal e administrativa, garantindo uniformidade de valoração dos fatos e respeito às garantias fundamentais do administrado.

A prova emprestada, assim, complementa o *non bis in idem*: enquanto este evita a duplicitate sancionatória, aquela impede a dissociação probatória e a reiteração ilícita de meios de prova. Desse modo, o sistema sancionador contemporâneo deve ser compreendido como um modelo de interdependência harmônica, no qual a autonomia das instâncias não exclui, mas exige diálogo e coerência.

Em síntese, a prova emprestada concretiza, no campo probatório, a mesma lógica de coordenação e coerência que orienta o *non bis in idem* no campo sancionador. Ambos traduzem o compromisso do Estado Democrático de Direito com a legalidade, a unidade e a proporcionalidade do exercício do poder punitivo, assegurando que as diferentes instâncias de responsabilização atuem de forma convergente, justa e racional.

3.1. Interdependência reconhecida no julgamento do STF

O julgamento do Tema 1.238 da Repercussão Geral pelo STF consolidou, de forma inédita, a interdependência das instâncias punitivas do Estado, reafirmando que a autonomia administrativa não afasta o dever de observância das garantias fundamentais nem autoriza a revalidação de provas declaradas ilícitas pela jurisdição penal. O precedente insere-se na linha evolutiva de constitucionalização do Direito Administrativo Sancionador, ao reconhecer que a ilicitude da prova irradia efeitos sobre todo o sistema jurídico, vinculando todas as esferas do poder sancionador.

Nessa linha, a interdependência afirmada no Tema 1.238 do STF projeta um dever de documentação verificável na esfera administrativa. Como se desenvolverá no item 3.3, a aplicação das exceções de fonte independente e descoberta inevitável deve apoiar-se em cronologia auditável das diligências (início, motivação e momento de eventual contato com material posteriormente reputado ilícito). Ausente essa linha do tempo, presume-se derivação e não se admite o afastamento da vinculação negativa com base em hipóteses contrafutuais.

Esclareço que a controvérsia teve origem em um caso envolvendo o CADE, que condenou empresas do setor de gases industriais e hospitalares por formação de cartel, com base em interceptações telefônicas emprestadas de um processo penal. Anteriormente, o STJ, ao julgar o REsp nº 1.870.479/DF, por meio do voto do Ministro Relator Herman Benjamin, reconheceu que tais provas haviam sido obtidas de forma ilícita, pois a interceptação fora

deferida com base em denúncia anônima desacompanhada de diligências preliminares, configurando violação às garantias constitucionais da intimidade e da inviolabilidade das comunicações.

O STJ concluiu que a decisão administrativa estava integralmente contaminada pela ilicitude originária, ao se fundamentar em elementos derivados da prova penal declarada nula. A Corte afastou expressamente a aplicação da teoria da descoberta inevitável e da fonte independente, por inexistirem elementos probatórios autônomos que sustentassem a condenação administrativa. Conforme consignado no acórdão:

(...) decisão proferida em processo administrativo perante o CADE, que condenou empresa do ramo de gases industriais e medicinais, por formação de cartel, tendo em vista que está fundamentada em acervo probatório diretamente decorrente de provas ilícitas produzidas no âmbito da ação criminal, assim reconhecidas em acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça.⁶⁶

A decisão proferida pelo Ministro Herman Benjamin evidenciou que a ilicitude por derivação repercute entre as instâncias, de modo que a Administração Pública não pode se valer de provas já invalidadas pela jurisdição penal. Ao anular a condenação do CADE, o STJ reafirmou a força normativa do art. 5º, LVI, da CF/88, destacando que tal dispositivo “(...) veda a admissão de provas obtidas por meios ilícitos, em qualquer processo judicial ou administrativo, promovendo, desse modo, a efetiva garantia instrumental do devido processo legal”⁶⁷.

Diante da relevância constitucional da matéria, o STF reconheceu a repercussão geral do tema e fixou a seguinte tese: “São inadmissíveis, em processos administrativos de qualquer espécie, provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário.”.

O voto do Ministro Relator do acórdão, Gilmar Mendes, reforçou que a ilicitude da prova não se limita ao processo penal, mas compromete todas as manifestações do poder sancionador, uma vez que a licitude é pressuposto de validade da atuação estatal. Assim, o Estado não pode, em uma esfera, reconhecer a invalidade da prova e, em outra, utilizá-la para punir o mesmo cidadão. O Ministro ainda destacou que o princípio da unidade do Estado exige coerência decisória, sob pena de esvaziamento das garantias constitucionais.

Nos embargos de declaração interposto pela Procuradoria-Geral da República, buscou-se o reconhecimento da mitigação dos efeitos da ilicitude da prova, ante a eventual incidência das teorias da descoberta inevitável e da fonte independente. No entanto, o Plenário da Corte manteve integralmente a tese, afirmando que a vedação se estende a todas as esferas, salvo

⁶⁶ STJ. REsp 1.870.479, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 17/06/2022.

⁶⁷ *Opus citatum* 63.

quando houver provas autônomas e desvinculadas da origem ilícita. Afirmou-se que:

(...) havendo autonomia entre as fontes, não há como se falar em ilicitude da prova proveniente de origem diversa, tendo em vista a ausência de vinculação entre uma e outra, (...)

(...) valer-se de provas ilícitas em prejuízo do cidadão, seja no âmbito de judicial, seja na esfera administrativa, independentemente da natureza das pretensões deduzidas pelas partes.⁶⁸

Portanto, o julgado reafirma a vinculação negativa entre as instâncias: uma vez declarada ilícita a prova, todas as demais esferas estão impedidas de utilizá-la, em respeito à interdependência punitiva e à coerência institucional do Estado Democrático de Direito.

A repercussão prática do precedente foi amplamente reconhecida. O entendimento reafirma o dever de coerência institucional e a unidade do poder punitivo estatal, impondo que as instâncias administrativas respeitem as decisões judiciais sobre a licitude das provas. Ao vedar o aproveitamento de elementos probatórios invalidados na esfera penal, o STF consolidou a aplicação das garantias do devido processo legal, da boa-fé objetiva e da segurança jurídica no âmbito sancionador.

Com isso, a decisão fortalece a interdependência das instâncias punitivas, assegurando que o exercício do poder disciplinar e regulatório da Administração observe os mesmos padrões de legalidade e racionalidade exigidos no processo judicial. O precedente representa, portanto, um marco de aperfeiçoamento institucional e garantista, que reforça a necessidade de uniformidade de critérios probatórios e respeito às decisões judiciais, evitando contradições e sobreposições entre as esferas estatal e administrativa.

Dessa forma, ao reconhecer que a ilicitude declarada judicialmente vincula todas as esferas estatais, o STF concretiza o princípio da independência mitigada, transformando-o em parâmetro normativo de coerência e proporcionalidade do poder punitivo estatal.

No entanto, a formulação da vinculação negativa no Tema 1.238 do STF projeta um ganho de coerência apenas parcial. Ao vedar o aproveitamento administrativo de prova já declarada ilícita, o STF estabelece um piso normativo que evita contradições flagrantes; contudo, o desenho resultante pode converter a Administração em refém do tempo e dos standards penais. Cresce o incentivo para deslocar o conflito para o processo criminal (ou para impugnações judiciais paralelas) a fim de “carimbar” a ilicitude e, só então, repercuti-la na esfera administrativa, com risco de morosidade e de paralisação cautelosa nos casos urgentes.

A decisão projeta os efeitos do *non bis in idem* e da unidade do Estado no plano probatório, assegurando que nenhuma autoridade administrativa possa, direta ou indiretamente,

⁶⁸ STF. ED no ARE 1.316.369/DF, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.07.2024, DJe 07.08.2024.

utilizar-se de meios ilícitos para legitimar sanções. Assim, o Tema 1.238 do STF não se limita à exclusão de provas ilícitas: ele redefine o próprio regime de responsabilização administrativa, instaurando um modelo de Estado sancionador coerente, interdependente e constitucionalmente garantista, em que a proteção das liberdades individuais prevalece sobre qualquer pretensão punitiva fragmentada ou contraditória.

A tensão entre autonomia das instâncias e dever de coerência estatal não se limita ao âmbito concorrencial, manifestando-se de forma recorrente em outros contextos do Direito Administrativo Sancionador. Exemplo emblemático pode ser observado na relação entre decisões dos Tribunais de Contas e a persecução penal em matéria de contratação pública. Conforme analisam Raquel Scalcon e Felipe Campana⁶⁹, há situações em que o órgão de controle reconhece a regularidade administrativa da conduta, enquanto a instância penal, ao interpretar os mesmos fatos, chega a conclusão diversa, ou vice-versa. Nesses casos, a invocação abstrata da independência das instâncias revela-se insuficiente para legitimar respostas sancionatórias contraditórias do próprio Estado, impondo-se um dever qualificado de fundamentação quando a instância penal ou administrativa decide divergir da avaliação previamente realizada por outro órgão estatal sobre a mesma base fática.

Essa exigência de diálogo interinstancial encontra respaldo na doutrina de Marcelo Cavali⁷⁰, que, ao examinar a interação entre a persecução penal e a atuação administrativa no mercado de capitais, propõe a distinção entre questões fáticas, jurídicas e técnicas. Segundo o autor, quando a instância administrativa ou penal se pronuncia de forma qualificada sobre determinado aspecto jurídico do caso, a divergência posterior por outra instância não é vedada, mas passa a exigir um ônus argumentativo agravado. Tal construção reforça a necessidade de coerência e racionalidade no exercício do poder punitivo estatal, especialmente em contextos de sobreposição entre sanções penais e administrativas, aproximando-se da lógica que fundamenta a vinculação negativa reconhecida pelo STF no Tema 1.238.

A leitura do Tema 1.238, contudo, suscita preocupação relevante quanto ao risco de paralisação do processo administrativo sancionador. Ao condicionar, ainda que indiretamente, a atuação administrativa à definição da licitude probatória na esfera penal, o modelo adotado pode transformar a Administração Pública em refém do tempo e da dinâmica da persecução criminal. Tal dependência compromete valores caros ao direito administrativo sancionador,

⁶⁹ SCALCON, Raquel Lima; CAMPANA, Felipe. O crime de "contratação direta ilegal" (337-E, CP) e as decisões de Tribunais de Conta. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, v.42, n.153, p. 71-77, março 2022. ISSN 0101-7497.

⁷⁰ CAVALI, Marcelo Costenaro. **Manipulação do mercado de capitais: fundamentos e limites da repressão penal e administrativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

como a eficiência, a duração razoável do processo e a efetividade da função regulatória, além de potencializar riscos de prescrição e de desfuncionalização do sistema sancionador. A interdependência das instâncias não pode ser confundida com subordinação automática, impondo-se a construção de critérios administrativos claros que permitam a continuidade da atuação estatal sem violação das garantias fundamentais.

Dessa forma, a solução adotada pelo STF no Tema 1.238, embora tenha avançado ao vedar o aproveitamento administrativo de provas declaradas ilícitas na esfera penal, desloca para o plano operacional um problema que permanece sem resposta institucional clara. Ao condicionar, ainda que de forma indireta, a atuação administrativa à definição da licitude probatória no processo penal, o modelo adotado projeta sobre o processo administrativo sancionador os efeitos da morosidade, da complexidade e da dinâmica própria da persecução criminal.

A espera pela definição penal não é neutra. Na prática, implica na paralisação indevida da atuação administrativa, a perda de efetividade da função regulatória e o risco concreto de prescrição da pretensão sancionadora. Em setores regulados e no direito administrativo sancionador, a demora excessiva compromete não apenas a punição do caso concreto, mas a própria capacidade do Estado de orientar condutas futuras e de preservar a integridade do sistema normativo. Como adverte Valter de Araújo⁷¹, a eficiência e a duração razoável do processo constituem elementos estruturantes da legitimidade da atuação administrativa, não podendo ser sacrificados por uma dependência absoluta em relação à esfera penal.

Ademais, a submissão prolongada da atuação administrativa ao desfecho penal pode favorecer fenômenos de captura institucional e de desfuncionalização do controle sancionador, especialmente em contextos nos quais a persecução criminal se estende por longos períodos ou enfrenta entraves probatórios complexos. Nesse sentido, Pierpaolo Cruz Bottini⁷² destaca que a hipertrofia da resposta penal e sua centralidade excessiva no sistema sancionador tendem a enfraquecer os mecanismos administrativos de controle, convertendo a autonomia das instâncias em mera aparência formal.

A problemática também se manifesta de forma concreta na interface entre decisões administrativas e judiciais, como demonstram Raquel Scalcon e Felipe Campana, a ausência de critérios claros de diálogo interinstitucional favorece respostas estatais contraditórias e

⁷¹ *Ibidem* 1.

⁷² BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Independência das esferas administrativa e penal é mito.** Consultor Jurídico – Conjur. [São Paulo]: 21 maio 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

compromete a previsibilidade do sistema sancionador, impondo a necessidade de um modelo que preserve a autonomia decisória sem transformar a Administração em refém do tempo penal.

(...) O problema não reside apenas na existência de decisões conflitantes sobre o mesmo fato na esfera administrativa e na judicial (isso é o cotidiano dos tribunais). O problema está na ausência de diálogo entre as instâncias, especialmente quando o controlador (neste caso, TCs), relativamente à dispensa e à inexigibilidade, já se manifestou no sentido da legalidade da conduta do gestor público.⁷³

Ressalta-se que a necessidade de evitar a paralisação indevida do processo administrativo sancionador encontra respaldo expresso no regime jurídico do processo administrativo federal. A Lei nº 9.784/1999 impõe à Administração Pública o dever de decidir, vedando a omissão prolongada e a suspensão indefinida da atividade administrativa sob o pretexto de aguardar definição em outra instância. O princípio da eficiência e a exigência de duração razoável do processo, previstos no art. 2º da referida lei, reforçam que a atuação administrativa deve ser contínua, responsável e orientada por critérios próprios, ainda que em diálogo com a persecução penal. A interdependência das instâncias, portanto, não autoriza a inércia administrativa nem a transferência integral da função sancionadora para a esfera penal.

Assim, embora o Tema 1.238 tenha estabelecido um piso mínimo de coerência ao vedar o uso administrativo de provas reconhecidamente ilícitas na esfera penal, o precedente não resolve o problema da paralisação administrativa, apenas o desloca. A superação desse impasse exige a construção de parâmetros administrativos objetivos que permitam a continuidade da atuação sancionadora sem violação das garantias fundamentais, reafirmando que a interdependência não se confunde com subordinação automática entre as instâncias.

3.2.Teoria dos frutos da árvore envenenada

Conforme visto no Capítulo 2, a teoria dos frutos da árvore envenenada veda o aproveitamento de provas derivadas de ilícito. No contexto do Tema 1.238, essa lógica é projetada para o processo Administrativo Sancionador.

A referida teoria, concebida como instrumento de proteção das liberdades públicas, parte da premissa de que nenhum resultado legítimo pode derivar de uma origem ilegítima. Nessa perspectiva, a prova ilícita contamina todas as que dela derivam, em razão do vínculo causal entre o ato originariamente viciado e os subsequentes. Essa concepção cumpre dupla função: repressiva, ao desestimular a obtenção de provas por meios ilegais; e restauradora, ao

⁷³ SCALCON, Raquel Lima; CAMPANA, Felipe. O impacto das decisões de Tribunais de Contas sobre o exame judicial da tipicidade objetiva do crime de dispensa ou inexigibilidade ilegal de licitação (art. 89, lei 8.666/93) e do novo crime de contratação direta ilegal (art. 337-e, cp)). *Revista da CGU*, [S. l.], v. 13, n. 23, p. 29–44, 2021.

preservar a integridade do processo e a confiança do jurisdicionado no sistema de justiça.

A expressão *fruits of the poisonous tree*, foi cunhada pelo Juiz Frankfurter, da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso Nardone vs. United States, de 1937. Conforme esclarece Aury Lopes Jr.:

(...) afirmou-se que “proibir o uso direto de certos métodos, mas não pôr limites a seu pleno uso indireto apenas provocaria o uso daqueles mesmos meios considerados incongruentes com padrões éticos e destrutivos da liberdade pessoal”. A lógica é muito clara, ainda que a aplicação seja extremamente complexa, de que se a árvore está envenenada, os frutos que ela gera estarão igualmente contaminados (por derivação).⁷⁴

Desse modo, ninguém pode ser condenado com base em provas ilícitas, seja por ilicitude originária, seja por derivação. Ou seja, mesmo que uma prova subsequente tenha sido formalmente produzida de maneira válida, ela será inadmissível se fundada causalmente em outra prova obtida ilicitamente.

A teoria é amplamente acolhida em outros sistemas jurídicos. No Direito Italiano, está prevista no art. 191, 1, do CPP⁷⁵. Já em Portugal, a Constituição estabelece, no art. 32⁷⁶, que são inadmissíveis todas as provas obtidas mediante tortura, coação grave, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações⁷⁷.

Por sua vez, a corte ordinária federal da Alemanhã (*Bundesgerichtshof* – BGH) já firmou que:

(...) no Estado de Direito existem limites intransponíveis à busca da verdade processual: não é nenhum princípio da ordenação processual que a verdade tenha de ser investigada a todo preço; o objetivo de esclarecimento e punição dos crimes é, seguramente, do mais elevado significado; mas ele não pode representar sempre, nem sob todas as circunstâncias, o interesse prevalente do Estado.⁷⁸

Em contrapartida, parte da doutrina defende a aplicação da teoria da proporcionalidade, para justificar, em casos excepcionais, a admissibilidade de provas ilicitamente produzidas. Tal corrente busca equilibrar os direitos individuais com os interesses da coletividade, não admitindo, portanto, uma rejeição automática de todas as provas obtidas por meios ilícitos⁷⁹.

Segundo essa perspectiva, a relevância do interesse público a ser protegido pode

⁷⁴ Ibidem 25, p. 466.

⁷⁵ Art. 191. **Prove illegittimamente acquisite.**

1. Le prove acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge non possono essere utilizzate.

⁷⁶ Artigo 32º. Garantias de processo criminal. 8. São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.

⁷⁷ HAESER, Moacir Leopoldo. **Da Prova Ilícita. Dos Frutos da Árvore Envenenada.** Disponível em: <<https://www.lex.com.br/da-prova-ilicita-dos-frutos-da-arvore-envenenada/>>. Acesso em: 2 nov. 2025.

⁷⁸ Ibidem 69.

⁷⁹ Ibidem 54. p. 73.

justificar a admissão da prova ilícita, desde que em situações extremamente graves e excepcionais, como forma de evitar resultados manifestamente injustos e socialmente repugnantes. Afirma-se, nesse sentido, que tais provas poderiam ser utilizadas “quando a obtenção e a admissão forem consideradas a única forma possível e razoável para proteger a outros valores fundamentais.”⁸⁰.

No entanto, a aceitação dessa possibilidade levanta sérias preocupações. Ao relativizar a vedação constitucional à prova ilícita, corre-se o risco de banalizar os direito fundamentais, desvirtuando os fundamentos éticos da justiça e neutralizando o efeito dissuasório da exclusão probatória – concebido, justamente, para coibir abusos estatais. Como adverte Aury Lopes Jr.:

O perigo dessa teoria é imenso, na medida em que o próprio conceito de proporcionalidade é constantemente manipulado e serve a qualquer senhor. Basta ver a quantidade imensa de decisões e até de juristas que ainda operam no reducionismo binário do interesse público x interesse privado, para justificar a restrição de direitos fundamentais (e, no caso, até a condenação) a partir da “prevalência” do interesse público...

É um imenso perigo (grave retrocesso) lançar mão desse tipo de conceito jurídico indeterminado e, portanto, manipulável, para impor restrição de direitos fundamentais.(...)⁸¹

Além disso, parte da doutrina aponta que a nova redação conferida ao art. 157, introduzida pela Lei nº 11.960/2008, teria incorporado de forma precária duas exceções norte-americana à teoria dos frutos da árvore envenenada: a teoria da fonte independente de forma precária e a teoria da descoberta inevitável. Veja-se o texto legal:

Art. 157. São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais.

§ 1º São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras.

§ 2º Considera-se fonte independente aquela que por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova.

A primeira exceção – teoria da fonte independente – foi originalmente formulada pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Murray v. United States*, e sustenta que a prova não se contamina quando obtida, legitimamente, por meios autônomos, sem qualquer relação causal com a prova ilícita. A segunda – teoria da descoberta inevitável – foi desenvolvida no caso *Nix v. Williams*, e admite a validade de elementos que, ainda que derivados de uma prova ilícita, seriam inevitavelmente descobertos no curso normal das investigações.

(...) Nos termos da teoria da descoberta inevitável, construída pela Suprema Corte norte-americana no caso *Nix x Williams* (1984), o curso normal das investigações conduziria a elementos informativos que vinculariam os pacientes ao fato investigado.

⁸⁰ *Ibidem* 25, p. 462.

⁸¹ *Ibidem* 25, p. 462.

Bases desse entendimento que parecem ter encontrado guarida no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Lei 11.690/2008, que deu nova redação ao art. 157 do CPP, em especial o seu § 2º.⁸²

No Brasil, a incorporação desses conceitos ocorreu de maneira imprecisa e parcial. O legislador incluiu no §§ 1º e 2º do art. 157 a noção de fonte independente, mas sem delimitar critérios objetivos e rigorosos para sua aferição. Isso tem permitido interpretações amplas e casuísticas, que, na prática, relativizam o alcance do princípio da contaminação.

Conforme aponta trecho de julgamento, relatado pelo Ministro Roberto Barroso, com base na jurisprudência do STF:

3 – Equivocada a tese de nulidade do PAD sob o argumento de que embasado em prova ilícita por derivação (teoria dos frutos da árvore envenenada). O TRF, no âmbito criminal, afastou o compartilhamento com a esfera administrativa das provas advindas de interceptação telefônica produzida em anterior Inquérito Policial. Mas tal prova não é necessária e nem centro ou lastro para o processo administrativo em desfavor do autor, o qual é investigado devido ao alegado acréscimo patrimonial em curto prazo. Há prova independente. O Egrégio STJ, no bojo do AgRg no HC 638935 / MG, Rel. Min. Felix Fischer, reafirmou o entendimento no sentido de “[...] a ilicitude da prova, por reverberação, alcança necessariamente aquelas dela derivadas (Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada), salvo se não houver qualquer vínculo causal com a prova ilícita (Teoria da Fonte Independente) ou, mesmo que haja, seria produzida de qualquer modo, como resultado inevitável das atividades investigativas ordinárias e lícitas (Teoria da Descoberta Inevitável)” (EDcl no RHC n. 72.074/MG, Quinta Turma, Rel. Min. Ribeiro Dantas, DJe de 4/12/2017, grifei). A regra de exclusão (exclusionary rule) das provas derivadas das ilícitas consubstanciada na teoria da descoberta inevitável (inevitable discovery), que tem origem no direito norteamericano, foi recebida no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 157, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Penal, incluído pela Lei n. 11.690/2008.”⁸³

Embora coerente no plano teórico, a aplicação prática dessas exceções apresenta riscos relevantes. A ausência de parâmetros claros e objetivos para determinar o que se qualifica como “fonte independente” ou “descoberta inevitável” abre margem para interpretações subjetivas e decisões contraditórias, que enfraquecem a eficácia das garantias constitucionais.

Ao permitir que meras possibilidades hipotéticas sirvam de fundamento para validar provas contaminadas, a jurisprudência esvazia o conteúdo normativo do art. 5º, LVI, da CF/88 e reduz o efeito dissuasório da exclusão probatória. Como adverte a doutrina, o risco de transformar tais exceções em cláusulas de escape compromete o próprio comprometimento ético do Estado com o devido processo legal.

Como construção teórica, a tese da fonte independente (e também do encontro inevitável) é bastante clara e lógica, mas revela-se perversa quando depende da casuística e da subjetividade do julgador, na medida em que recorre a conceitos vagos e imprecisos (como o é a própria discussão em torno do nexo causal) que geram um espaço impróprio para a discricionariedade judicial.

Ambas as teorias (fonte independente e encontro inevitável) atacam o nexo causal e servem para mitigar a teoria da contaminação, restringindo ao máximo sua eficácia,

⁸² STF, Segunda Turma, HC 91.867/PA. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/04/2012, DJE 20/09/2012.

⁸³ STF, ARE 1.525.879/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 27/11/2024, DJE 28/11/2024.

de modo que, como sintetiza MARIA THEREZA, se a prova ilícita não foi absolutamente determinante para a descoberta da prova derivada, ou se esta derivar de fonte própria, não fica contaminada e pode ser produzida em juízo.⁸⁴

Esse cenário revela o caráter ambíguo da reforma: ao mesmo tempo em que buscou harmonizar o sistema processual brasileiro com padrões internacionais de racionalidade probatória, acabou por introduzir margens interpretativas que relativizam a integridade do devido processo legal e fragilizam o núcleo garantista da inadmissibilidade das provas ilícitas.

As exceções à ilicitude por derivação, como a descoberta inevitável e a fonte independente, embora previstas como mecanismos saneadores, têm sido utilizadas para legitimar provas ilícitas por meio de narrativas contrafactualis. A possibilidade de a Administração reconstruir, *a posteriori*, que teria chegado ao mesmo resultado por outra via – sem comprovação documental robusta – favorece um ambiente de insegurança jurídica. Essa brecha transforma exceções em regras de conveniência, em que o Estado “prova o que poderia ter provado”, e transfere ao administrado o ônus de refutar hipóteses.

Além disso, o aproveitamento administrativo de elementos probatórios oriundos da persecução penal — especialmente em contextos de divergência em relação às conclusões da jurisdição penal — impõe à Administração um dever qualificado de motivação. Nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1999, os atos administrativos sancionadores devem ser motivados de forma explícita, clara e congruente, com indicação dos fundamentos de fato e de direito que sustentam a decisão.

Chama-se reetiquetagem probatória a prática de conferir, ao mesmo elemento informativo, rótulos mutuamente excludentes conforme a conveniência decisória: ora “contaminado”, para afastar determinado uso, ora “inevitável” ou “independente”, para sustentar a condenação. Essa alternância performativa encobre uma escolha causal não explicitada: se o dado foi motivado, catalisado ou derivado da prova ilícita, não pode, ao mesmo tempo, ser tratado como inevitável – a não ser que se demonstre uma rota paralela, concreta e já iniciada antes do contato viciado.

Para evitar esse tipo de incoerência narrativa, é imprescindível que a Administração adote critérios objetivos de controle. O primeiro é a exigência de uma linha do tempo verificável, capaz de demonstrar que a trilha investigativa alternativa teve início autônomo. O segundo é um teste de alavancagem causal: sempre que a informação ilícita tiver aumentado de forma relevante a probabilidade de descoberta da prova subsequente – por orientar diligências, reduzir etapas investigativas ou revelar alvos –, caracteriza-se o nexo de derivação. Nesses

⁸⁴ *Ibidem* 25. p. 470.

casos, não se pode qualificar a evidência como “inevitável” ou “independente” com base em hipóteses contrafactuals; a Administração deve comprovar documentalmente a inexistência de alavancagem concreta. Ausente tal demonstração, prevalece a presunção de contaminação derivada.

Nesse contexto, o reconhecimento, pelo STF, de que as provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário são igualmente inadmissíveis em processos administrativos, sinaliza o amadurecimento de uma visão integrada da função sancionadora do Estado. Ao vedar o aproveitamento de elementos invalidados pela jurisdição penal, o STF conferiu concretude ao princípio da interdependência das instâncias, transformando-o em verdadeiro vínculo de coerência probatória. A partir dessa orientação, a Administração Pública passa a ter o dever jurídico de observar as mesmas restrições probatórias impostas ao Poder Judiciário, evitando contradições e duplas valorações de fatos idênticos.

Mesmo diante de controvérsia penal sobre a licitude da prova, a persecução administrativa pode ter continuidade, desde que sejam adotadas salvaguardas eficazes contra a contaminação derivada. Entre elas, destacam-se: (i) a segregação formal dos elementos potencialmente viciados; (ii) a fundamentação das decisões sancionatórias em acervo probatório cuja licitude não dependa da definição penal; e (iii) o compromisso de revisão de ofício das decisões que venham a se apoiar, ao final, em material declarado ilícito. Essas cautelas compatibilizam o dever de excluir os frutos do ilícito com a necessidade de manter a continuidade mínima da função sancionadora, garantindo coerência institucional sem enfraquecer o regime de exclusão.

Embora o reconhecimento da contaminação probatória também na esfera administrativa represente um avanço relevante, sua aplicação direta exige cautela. Transpor mecanicamente a lógica penal para o campo administrativo pode comprometer a efetividade do controle público, ao torná-lo excessivamente dependente da dinâmica processual penal.

O Tema 1.238 do STF, nesse contexto, reforça as garantias fundamentais, mas também convida à reflexão sobre os limites da interdependência funcional entre as instâncias sancionatórias do Estado. A busca por coerência normativa não pode levar à paralisia institucional: é preciso equilibrar o respeito à legalidade com a preservação da autonomia decisória dos órgãos administrativos. O desafio está em garantir integridade ao poder punitivo estatal sem torná-lo refém das incertezas próprias do processo penal.

3.3.Impactos práticos no Direito Administrativo Sancionador

O julgamento do Tema 1.238 do STF não apenas reafirmou a vedação ao uso de provas ilícitas, mas também redefiniu os contornos da autonomia entre as instâncias punitivas. Ao impor ao processo Administrativo Sancionador a observância das restrições probatórias reconhecidas judicialmente, consolidou-se um paradigma de coerência institucional, reforçando o ideal de um Estado uno e racional, em que o poder punitivo é exercido de forma coordenada e harmônica.

Contudo, a aplicação dessa diretriz tem sido desigual. Exemplo eloquente encontra-se no âmbito do TCU, que, embora tenha reconhecido a necessidade de desentranhar provas declaradas ilícitas pela Justiça, adotou interpretação mais flexível, com base na teoria da fonte independente. No Acórdão nº 2.207/2024, o TCU afirmou que a presença de provas ilícitas “não macula como um todo”, desde que existam outros elementos autônomos, e não derivados da prova viciada:

75. Diante do trânsito em julgado da ação penal eleitoral e da reclamação constitucional, as provas consideradas ilícitas pelo Poder Judiciário não poderiam ser aproveitadas nestes autos e, de fato, devem ser desentranhadas do processo, o que deverá ser feito quando da proposição do mérito.

76. Contudo, há outras peças que podem embasar as providências de citação aqui em exame.

77. Assinalo que a existência de algumas provas ilícitas em um processo de controle externo não macula como um todo, já que pode haver outros elementos que corroborem a irregularidade em exame.

78. A jurisprudência desta Corte considera que as provas declaradas ilícitas pelo Poder Judiciário não contaminam o processo de controle externo que esteja amparado em outras provas que não guardem relação de dependência nem decorram das provas originariamente ilícitas, a exemplo do voto do Ministro-Relator Augusto Nardes (Acórdão 1.418/2020-TCU-Plenário).⁸⁵

Observa-se, porém, um descompasso de padrões: afirma-se a vinculação negativa, mas aplica-se o regime de exceções com exigência probatória, por vezes, menos rigorosa do que aquela usual no controle judicial da derivação. O resultado é um aumento da assimetria decisória e da incerteza tanto para os regulados quanto para a própria Administração.

Sob o prisma teórico, consolida-se o modelo de interdependência mitigada: embora as instâncias mantenham autonomia funcional, suas decisões devem dialogar e se influenciar reciprocamente. O processo penal conserva primazia em matéria probatória, em razão de suas garantias reforçadas; já o processo Administrativo Sancionador atua de forma complementar, sem subordinação, mas dentro dos limites fixados pelo ordenamento jurídico.

No entanto, a efetivação prática dessa vinculação ainda exige amadurecimento institucional. A decisão do STF, embora garanta coerência sistêmica, também acarreta riscos de engessamento da atividade administrativa. A dependência de conclusões penais definitivas

⁸⁵ TCU, Plenário, TC 013.858/2021-1. Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 16/10/2024.

pode gerar morosidade, dificultando a pronta atuação do Estado em casos de irregularidades administrativas urgentes. Forma-se, assim, tensão entre garantia e eficiência: evita-se contaminação probatória e duplicidade sancionatória, mas impõe-se ônus argumentativo acrescido e risco de paralisia em casos urgentes.

Para compatibilizar garantias com eficiência, impõe-se a adoção de parâmetros operacionais objetivos no âmbito administrativo – já delineados ao longo do Capítulo 3 e retomados aqui. Exige-se, primeiro, a linha do tempo verificável das diligências, com registro do início, da motivação e do momento de eventual contato com material posteriormente reputado ilícito; ausente cronologia auditável, presume-se a derivação, vedando-se a invocação de hipóteses genéricas sobre como a Administração “teria” alcançado o mesmo resultado, a fim de preservar a segurança jurídica.

Em seguida, demanda-se a trilha probatória autônoma: quando se pretender invocar fonte independente, a autoridade deve explicitar os nexos de obtenção, demonstrando de forma clara – por documentos, dados e atos instrutórios – que os elementos não derivam do vício; não demonstrada essa autonomia, a exceção não se aplica.

Por fim, impõe-se ônus argumentativo qualificado ao invocar exceções, com decisão saneadora ou interlocutória fundamentada que explice os motivos fáticos e jurídicos da autonomia da prova, enfrente o risco de derivação e se abra ao controle externo (jurisdicional ou revisão interna). Ausente fundamentação robusta, prevalece a regra de inadmissibilidade do ilícito e de seus derivados, em coerência com a vinculação negativa.

Além disso, recomenda-se o teste de alavancagem causal para controlar as narrativas contrafactualis, se informação ilícita aumentou de modo relevante a chance de descoberta da prova utilizada (orientando diligências, reduzindo etapas ou revelando alvos), reconhece-se o nexo de derivação, afastando a qualificação como “inevitável” ou “independente” fundada em hipóteses contrafactualis.

Em paralelo, deve-se coibir a reetiquetagem probatória, de modo que um mesmo elemento informativo não pode ser qualificado, conforme a conveniência, ora como derivado ilícito, ora como inevitável ou independente.

Enquanto pendente definição penal sobre a licitude da prova, admite-se autonomia operacional condicionada: (i) com segregação formal do material viciado; (ii) apoio preferencial em acervo não controvertido; e (iii) revisão de ofício de decisões fundadas em material depois declarado ilícito. Com essas cautelas, evita-se paralisia indevida sem consolidar o ilícito.

Em síntese, o Tema 1.238 fixa um piso de coerência ao vedar o aproveitamento

administrativo de prova judicialmente ilícita, mas a harmonização efetiva entre esferas depende da internalização desses critérios de documentação, causalidade e motivação qualificada. Sem eles, o sistema tende à harmonização apenas nominal, com reintrodução indireta do ilícito pelas exceções e manutenção de assimetrias decisórias; com eles, consolida-se um padrão de interdependência operável, capaz de compatibilizar garantia e eficiência no Direito Administrativo Sancionador.

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, é possível afirmar que a compatibilização entre a autonomia das instâncias e a proteção das garantias processuais é não apenas possível, como necessária à coerência de um Estado Democrático de Direito que se pretende atuar de forma racional e proporcional no exercício do poder punitiva.

A independência entre esferas mantém função garantística relevante ao assegurar especialização, pluralidade de controles e evitar mitemismos automáticos. Contudo, lida como incomunicabilidade rígida, produz fragmentação decisória, incentiva redundâncias sancionatórias e tensiona a segurança jurídica. Impõe-se, por isso, a leitura de independência mitigada e dialogada: as esferas preservam autonomia funcional, mas reconhecem limites quando lidam com os mesmos fatos e meios de prova, sobretudo diante de absolvições penais fundadas na inexistência do fato ou na negativa de autoria.

Outrossim, o princípio do *non bis in idem* opera como limite material estruturante desse diálogo. Não elimina a autonomia administrativa; impede que o mesmo núcleo fático gere sobreposição punitiva injustificada. Portanto, a diretriz é dupla, nem duplicação sancionatória pelo mesmo fato, nem indiferença a decisões firmes de outra esfera quando a divergência importar violação da proporcionalidade ou da coerência material.

No mais, o Tema 1.238 do STF representa avanço ao consolidar a vinculação negativa, vedando o aproveitamento administrativo de prova judicialmente reputada ilícita. Esse piso de coerência reduz contradições intoleráveis e reafirma o devido processo. Todavia, não resolve integralmente a descoordenação interinstitucional, uma vez que parte do conflito migra para debates *ex post* sobre causação probatória e para o manejo das exceções de fonte independente e descoberta inevitável. Quando aplicadas com elasticidade, essas categorias tendem a normalizar o ilícito por meio de narrativas contrafactualis, reintroduzindo insegurança jurídica.

A experiência recente evidencia o risco de “harmonização nominal”, na qual órgãos de controle afirmam aderir ao precedente do STF, mas admitem exceções com padrões probatórios

menos rigorosos do que os exigidos na jurisdição penal. O resultado é assimetria de critérios, aumento de custos de litigância e perda de previsibilidade para Administração e regulados.

Dito isso, o quadro normativo e jurisprudencial examinado, depreendem-se três diretrizes de mérito: (i) a autonomia das instâncias subsiste como regra, condicionada a deveres de coerência e de respeito às garantias constitucionais; (ii) a vedação à prova ilícita – inclusive por derivação – vincula a atuação administrativa como exigência mínima de legalidade e de boa-fé estatal, e não como transplante acrítico do processo penal; e, (iii) a interdependência responsável não equivale a subordinação; traduz um ônus de justificação qualificada quando a decisão administrativa se afasta de marcos firmes estabelecidos em outra esfera sobre os mesmos fatos.

Em termos práticos, a chave de compatibilização exige deslocamentos de método e de cultura institucional. Decisões devem apresentar razões públicas verificáveis, explicitar por que convergem ou divergem de achados firmes em outra esfera e demonstrar, com documentação, a autonomia das rotas probatórias quando invocadas exceções. O tratamento de fonte independente e descoberta inevitável há de ser efetivamente excepcional, com demonstração cronológica auditável e motivação densa. A proporcionalidade material deve orientar a valoração e a dosimetria, evitando convergências de fachada e divergências inconciliáveis.

Propõe-se, para concretização desses vetores, a internalização de parâmetros operacionais objetivos trabalhados ao longo do Capítulo 3: manutenção de linha do tempo verificável das diligências; demonstração de trilha probatória autônoma; ônus argumentativo qualificado ao afastar a vinculação negativa; aplicação explícita de teste de alavancagem causal para coibir narrativas contrafactualis; segregação de materiais potencialmente viciados e revisão de ofício de decisões afetadas por reconhecimento posterior de ilicitude. Esses procedimentos reduzem assimetrias entre Administração e Judiciário e fornecem previsibilidade a todos os envolvidos.

As reflexões desenvolvidas ao longo deste trabalho indicam múltiplas linhas de pesquisa ainda em aberto no campo do Direito Administrativo Sancionador e do diálogo entre instâncias punitivas. Uma primeira linha promissora consiste no aprofundamento de padrões normativos voltados à documentação e à governança probatória no âmbito administrativo, inclusive por meio da análise e eventual proposição de resoluções internas de órgãos como CGU, AGU, TCU e agências reguladoras, com o objetivo de uniformizar critérios de separação, registro, rastreabilidade e auditoria de diligências investigativas.

Mostra-se igualmente relevante o estudo dos limites da aplicação das teorias da descoberta inevitável e da fonte independente no processo administrativo sancionador, com

vistas à construção de critérios mais objetivos e menos suscetíveis a narrativas contrafactualis ou justificativas *ex post*, capazes de comprometer a proteção das garantias processuais. Nesse mesmo sentido, revela-se pertinente investigar os impactos concretos da chamada vinculação negativa em setores específicos — como defesa da concorrência, regulação financeira, improbidade administrativa e logística portuária — a partir da observação de práticas institucionais, assimetrias decisórias e padrões diferenciados de internalização do precedente.

Outra linha relevante envolve a análise da aplicabilidade do teste de alavancagem causal em distintos tipos de procedimentos sancionadores, avaliando-se sua efetividade como instrumento de contenção da reintrodução indireta de provas ilícitas e de preservação da integridade do acervo probatório. Complementarmente, a proposição de modelos de governança probatória voltados à transparência, previsibilidade e controlabilidade das decisões administrativas pode contribuir para o fortalecimento do diálogo institucional entre as esferas penal e administrativa. Por fim, a ampliação do debate por meio de estudos comparados sobre a circulação de provas ilícitas entre instâncias em outros sistemas jurídicos — especialmente nos contextos norte-americano e europeu — oferece subsídios relevantes para o aprimoramento teórico e normativo do modelo brasileiro, bem como para eventuais reformas legislativas e institucionais futuras.

Em síntese, o sistema avança quando substitui enunciados formais por práticas institucionalizadas de documentação, causalidade e motivação qualificada. A interdependência deixa de ser fórmula retórica e passa a orientar decisões que preservam garantias sem paralisar a Administração, assegurando que o Estado — uno em seus fins — não profira respostas contraditórias sobre os mesmos fatos e somente sancione dentro dos limites do devido processo e da confiança legítima devida aos administrados.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIREM, Gabriella. **A Flexibilização da Independência de Instâncias Promovida Pela Lei Nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa.** Caderno Virtual, [S. l.], v. 1, n. 61, 2025. Disponível em:
 <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/8174>>. Acesso em: 2 maio. 2025.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador.** Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, out. 2021/jan. 2022. Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v23e131-1875>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- As relações entre as esferas civil, penal e administrativa.** Disponível em:
 <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/18022024-Um-fato-diversas-consequencias-a-independencia-e-as-implicacoes-entre-as-esferas-civil--penal-e-administrativa.aspx>>. Acesso em: 20 abr. 2025.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Independência das esferas administrativa e penal é mito.** Consultor Jurídico – Conjur. [São Paulo]: 21 maio 2013. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União: 9 nov. 1992.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940.** Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941.
- BRASIL. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002.** “Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências.”
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). EREsp nº 617.428/SP. Rel. Min. Nancy Andrichi. j. 04/06/2014. DJe 17/06/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). REsp 1.870.479, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 17/06/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). ED MS: 24.379/DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 22/09/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-208 19/10/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). HC 91.867/PA. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/04/2012, DJE 20/09/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Rcl 57.215/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/07/2023, DJEN 02/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). MS nº 21.705. Rel. Min. Maurício Corrêa, Brasília, j. 16/11/1995, DJE 26/04/1996a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ARE 1.525.879/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 27/11/2024, DJE 28/11/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ED no ARE 1.316.369/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.07.2024, DJe 07.08.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). MS nº 23.242. Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, j. 10/04/2002. DJE 17/05/2002a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). TC 013.858/2021-1. Rel. Min. Vital do Rêgo, j. 16/10/2024.

CAVALI, Marcelo Costenaro. Manipulação do mercado de capitais: fundamentos e limites da repressão penal e administrativa. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

D'AVILA, Gibran; OLIVEIRA, Felipe de. Entre a primeira e última linha de defesa: como a leitura incorreta da independência de instâncias e da inafastabilidade jurisdicional prejudica a condição dogmática de existência do direito penal econômico. CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES, [S. l.], v. 18, n. 1, p. e14663, 2025. DOI: 10.55905/revconv.18n.1-225. Disponível em: <<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14663>>. Acesso em: 20 jun. 2025>.

DA COSTA DE-LORENZI, Felipe; BUONICORE, Bruno Tadeu; MENDES, Gilmar Ferreira. Ne bis in idem entre direito penal e Administrativo Sancionador: considerações

sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 192, p. 75–112, 2024.

HAESER, Moacir Leopoldo. **Da Prova Ilícita. Dos Frutos da Árvore Envenenada.**

Disponível em: <<https://www.lex.com.br/da-prova-ilicita-dos-frutos-da-arvore-envenenada/>>. Acesso em: 2 nov. 2025.

ITÁLIA. Codice di Procedura Penale. Roma: Gazzetta Ufficiale, 1988. Disponível em: <<https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/10/30/codice-di-procedura-penale>>. Acesso em: 04 nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 15. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021).** 2024. 175 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

LACERDA, Caroline. **A reconstrução da independência de instâncias no direito brasileiro: análise crítica da interdependência entre esferas penal, civil e administrativa à luz da supremacia do interesse público.**

LOBO DA COSTA, Helena Regina. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada.** In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (org.). **Direito Administrativo Sancionador.** São Paulo: Quartier Latin, 2014.

LOBO DA COSTA, Helena Regina. ***Ne bis in idem* entre direito penal e direito Administrativo Sancionador.** Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 29, n. 340, p. 6–7, 2024. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1266. Acesso em: 2 nov. 2025.

LOBO DA COSTA, Helena. **Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador.** 2013.

LOPES JR, Aury. SABOYA, Keity. **Medida cautelar da Reclamação 41.557/SP e o ne bis in idem: um bom começo.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-10/limite-penal-cautelar-reclamacao-41557sp-ne-bis-in-idem-bom-comeco/>>. Acesso em: 1 nov. 2025.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal.** 22. ed. São Paulo, 2025. E-book.

LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil.** São Paulo: RT, 3^a. Edição. 2006.

MACHADO, Antonio Rodrigo; FERREIRA GOMES, Mateus Alves. **Independência entre as instâncias punitivas no Superior Tribunal de Justiça e o embrionário espaço jurisprudencial para discussão dos reflexos de decisões tomadas em distintas esferas.** In: MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). **Improbidade administrativa [recurso eletrônico]: reflexões à luz da Lei n. 14.230/2021.** 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

MACHADO, Antonio Rodrigo. **Sanções e penas: a independência entre as instâncias administrativas e jurisdicional penal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Série IDP – Manual Didático de Direito Constitucional.** 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal.** 8 ed São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito processual penal.** 21. ed. rev., atual., reform Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. (1 recurso online).

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Setembro/2018 (Texto para Discussão nº 251).

PORUTGAL. **Constituição da República Portuguesa.** 7.^a revisão constitucional. Lisboa: Assembleia da República, 2005. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 04 nov. 2025.

SILVA, Pablo Rodrigo Alflen da. **Inconstitucionalidade do art. 40, inciso VII, da lei de drogas por inobservância ao ne bis in idem e violação à proibição de excesso.** BDJur, Brasília, DF, 29 jul. 2009. In: IMMICH, Dine. *Et al. O Princípio do No Bis in Idem no Direito Penal Brasileiro.* Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-do-no-bis-in-idem-no-direito-penal-brasileiro/321836790>>. Acesso em: 1 nov. 2025.

TADEU BUONICORE, Bruno; MENDES, Gilmar. **A vedação do bis in idem na relação entre direito penal e direito Administrativo Sancionador e o princípio da independência mitigada.** Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 29, n. 340, p. 4–5, 2024. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1265. Acesso em: 2 nov. 2025.

SCALCON, Raquel Lima; CAMPANA, Felipe. O crime de "contratação direta ilegal" (337-E, CP) e as decisões de Tribunais de Conta. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, v.42, n.153, p. 71-77, março 2022. ISSN 0101-7497.

SCALCON, Raquel Lima; CAMPANA, Felipe. O impacto das decisões de Tribunais de Contas sobre o exame judicial da tipicidade objetiva do crime de dispensa ou inexigibilidade ilegal de licitação (art. 89, lei 8.666/93) e do novo crime de contratação direta ilegal (art. 337-e, cp)). **Revista da CGU, /S. l./**, v. 13, n. 23, p. 29–44, 2021.

SILVEIRA DE MEDEIROS, Alice. ***Ne bis in idem* versus independência entre as instâncias: conflito real ou putativo?** Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, v. 8, n. 2, p. 123–156, 2021.