



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000415424**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1014296-11.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE e ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado TÊXTIL MN COMÉRCIO DE TECIDOS E CONFECÇÕES LTDA.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente) E MARCELO BERTHE.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

**RENATO DELBIANCO**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 24.932

**Apelação Cível nº** 1014296-11.2024.8.26.0053  
**Apelantes:** FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA  
EDUCAÇÃO – FDE e outro  
**Apelados:** TÊXTIL MN COMÉRCIO DE TECIDOS E  
CONFECÇÃO LTDA  
**Interessados:** SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE  
SÃO PAULO e outro  
**Comarca:** SÃO PAULO  
**Juíza de 1º Grau:** CYNTHIA THOMÉ

DIREITO ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO – LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – Impetrante que pretende a concessão da segurança para reduzir de cinco para três anos a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, com base na Lei nº 14.133/21 – A questão em discussão consiste na possibilidade de aplicação retroativa do artigo 156, inciso III, § 4º, da Lei Federal 14.133/21, que reduz o prazo da sanção de impedimento de licitar e contratar, à luz do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador – A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece que a penalidade administrativa deve seguir o princípio do tempus regit actum, salvo previsão expressa de aplicação retroativa de norma mais benéfica – A Lei nº 14.133/21 não autoriza a aplicação retroativa de suas normas mais benéficas às sanções impostas sob a vigência das Leis nº 10.520/02 e 8.666/93 – Tese de julgamento: 1. A retroatividade da lei penal mais benéfica não se aplica automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador. 2. A aplicação retroativa de norma mais benéfica requer previsão expressa – Precedentes do E. STJ e deste E. Tribunal de Justiça – Sentença reformada para denegar a ordem e manter a sanção aplicada à impetrante – Recurso provido.

Trata-se de apelação interposta em mandado de segurança visando a concessão da segurança para reconhecer o direito da impetrante em obter a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

redução de cinco para três anos a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, tendo a ordem sido **concedida** pela r. sentença de fls. 175/181.

Apela a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE (fls. 215/225), requerendo a denegação da ordem. Argumenta, em resumo, que somente é possível a aplicação retroativa da norma administrativa mais benéfica se houver previsão na própria norma, pois a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do *favor libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador.

O recurso recebeu resposta (fls. 245/251).

A Procuradoria de Justiça opinou pelo não provimento do recurso (fls. 261/266).

Não há oposição ao julgamento virtual.

**É o relatório.**

1. A impetrante, Têxtil MN Comércio de Tecidos e Confecções Ltda., visa a concessão da segurança para reduzir de cinco anos para três anos o prazo da penalidade de impedimento de contratar e licitar com a Administração Pública, em razão da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

Narra na inicial que, em razão de descumprimento contratual, foi impedida pela



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração de licitar e contratar com Órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta, do Estado de São Paulo, pelo prazo de cinco anos, com início em 16.09.2021 e término em 15.09.2026 fls. 28/35), nos termos do artigo 7º, da Lei 10.520/02. Pretende seja reconhecido o seu direito em ter a redução da sanção do impedimento de licitar que lhe foi imposta de cinco anos para três anos, haja vista o disposto na Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), sob a luz do princípio e da garantia constitucional da retroatividade da lei mais benéfica.

A r. sentença de fls. 175/181 concedeu a segurança para *reconhecer o direito da impetrante à redução da sanção de impedimento de licitar e contratar aplicada à impetrante, conforme a nova lei de licitações.*

Apela o impetrado requerendo a denegação da ordem.

2. Respeitado o entendimento do MM. Juízo de primeiro grau, a r. sentença comporta reforma.

A impetrante, ora apelada, descumpriu contrato de licitação e foi sancionada com o impedimento de licitar e contratar com Órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta, do Estado de São Paulo pelo prazo de cinco anos (início em 16.09.2021 e término em 15.09.2026), nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/02 e do artigo 87, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo **prazo de até 5 (cinco) anos**, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

(...)

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

No entanto, as Leis Federais 10.520/02 e 8.666/93 foram revogadas pela Lei Federal 14.133/21, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que em seu artigo 156, inciso III, § 4º, estabelece que o prazo máximo da sanção do impedimento de licitar e contratar é de 3 (três) anos:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

III - impedimento de licitar e contratar;

(...)

§ 4º A sanção prevista no inciso III do **caput** deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo **prazo máximo de 3 (três) anos**.

A controvérsia dos autos reside em saber se é possível aplicar o princípio da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, ou seja, na possibilidade de aplicação retroativa do artigo 156, inciso III, § 4º, da Lei Federal 14.133/21, que reduziu o prazo para a sanção de impedimento de licitar e contratar.

Respeitado o entendimento da r. sentença, bem como o v. acórdão proferido por esta C. Câmara no Agravo de Instrumento nº 2085274-58.2024.8.26.0000, o E. Superior Tribunal de Justiça em recentes julgamentos, posteriores a essas decisões, estabeleceu que a penalidade administrativa deve se basear no princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas, estabelecendo ainda, que a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do *favor libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **RETROATIVIDADE DA LEI DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TEMA 1.199/STF. NECESSIDADE DE PREVISÃO EXPRESSA.** MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.  
I - **Em observância à compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.199 acerca do "direito administrativo sancionador", a penalidade**

**administrativa deve se basear no princípio do tempus regit actum, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas.**

II - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

III - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.115.852/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/2/2025, DJEN de 27/2/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ANTT. **INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. IRRETROATIVIDADE.** ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DESCABIMENTO.

I - O Supremo Tribunal Federal ao julgar o Tema n. 1.199 firmou compreensão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição da República ("a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador".

II - De acordo com o definido pelo Plenário do STF, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, não incide automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador, mormente em contexto no qual ausente determinação de aplicação retroativa da disposição mais favorável ao infrator.

III - Recurso Especial provido.

IV- Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a

configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VI - Agravo Interno improvido.

(AgInt no AgInt no REsp n. 2.111.613/RJ, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 18/11/2024, DJe de 25/11/2024.)

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

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

2. **Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do tempus regit actum, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria.**

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

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

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



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deve ser reformada.

6. Recurso especial provido.

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

No mesmo sentido, se posicionou este E.  
Tribunal de Justiça:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI MAIS BENÉFICA. RECURSO DESPROVIDO.*

*I. Caso em Exame*

*1. Agravo de instrumento interposto por Indmed Hospitalar Ltda contra decisão que indeferiu liminar para antecipação dos efeitos do pedido de reabilitação, suspendendo penalidade imposta pelo Município de Sarapuí. O agravante alega que o prazo de reabilitação foi reduzido pela Lei 14.133/2021 e defende a aplicação retroativa da norma mais benéfica.*

*II. Questão em Discussão*

*2. A questão em discussão consiste na possibilidade de aplicação retroativa do art. 163 da Lei nº 14.133/21, que reduziu o prazo para reabilitação do contratado, à luz do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador.*

*III. Razões de Decidir*

*3. A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça consolidou-se no sentido de que a retroatividade da lei penal mais benéfica não se aplica automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador, regido pelo princípio tempus regit actum, salvo previsão autorizativa expressa.*

*4. A Lei nº 14.133/2021 não autoriza a aplicação retroativa de suas normas mais benéficas às sanções impostas sob a vigência da Lei nº 8.666/1993.*

*IV. Dispositivo*

*5. Recurso não provido.*

*(TJSP; Agravo de Instrumento 2349446-25.2024.8.26.0000; Relator (a): Jayme de Oliveira; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Itapetininga - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 06/02/2025; Data de Registro: 06/02/2025)*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Importante registrar que a Lei Federal 14.133/21 não prevê a aplicação retroativa de suas normas mais benéficas em relação às sanções administrativas estabelecidas pelas leis revogadas 10.520/02 e 8.666/93, ao contrário, dispõe expressamente no artigo 190 que o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Assim, respeitado o entendimento das r. decisões em sentido contrário, a reforma da r. sentença é medida que se impõe, merecendo provimento o apelo interposto para julgar improcedente a ação, denegando a segurança, para manter a sanção aplicada à impetrante, em observância aos critérios estabelecidos pelos Tribunais Superiores, embasados no princípio do "*tempus regit actum*", ante a inexistência de autorização expressa acerca da aplicação retroativa da norma mais benéfica.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão tenha sido analisada.

Por estes fundamentos, pelo meu voto,  
**dou provimento** ao recurso.

**RENATO DELBIANCO**  
Relator