

**ARTIGOS / ARTICLES**

---



# REFLEXÕES ACERCA DA SOBREPOSIÇÃO DE SANÇÕES PENAIS E ADMINISTRATIVAS NA PERSPECTIVA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

## REFLECTIONS ON THE OVERLAP OF PENAL AND ADMINISTRATIVE SANCTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF THE BRAZILIAN ANTI-CORRUPTION LAW

ADRIANO FARIAS PUERARI\*  
YURI SCHNEIDER\*\*

### RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de discutir as intersecções e distinções entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador no contexto da legislação brasileira de combate à corrupção, especialmente a Lei nº 12.846/2013. Nesse tocante, visa analisar como esses ramos do direito se sobrepõem em termos de sanções aplicáveis por atos corruptivos, questionando a legitimidade e as implicações de tal sobreposição. A pesquisa recorrerá a uma revisão de literatura multidisciplinar sobre o tema, especialmente relacionadas ao Direito Penal e ao Direito Administrativo, demonstrando os limites e possibilidades dentro do sistema jurídico para garantir a eficácia da legislação anticorrupção sem comprometer os direitos fundamentais. O que se identifica é que apesar de operarem em esferas aparentemente distintas, há uma convergência significativa nas sanções aplicadas no âmbito das práticas corruptivas, o que pode levar a duplicidades ou inconsistências jurídicas. Portanto, a pretensão contributiva está na adequação da compreensão dos princípios legais que regem as sanções administrativas e penais, destacando a necessidade de uma interpretação coerente que evite contradições e reforce a eficácia das medidas anticorrupção.

### ABSTRACT

*This article aims to discuss the intersections and distinctions between Criminal Law and Administrative Sanctioning Law in the context of Brazilian anti-corruption legislation, particularly Law No. 12,846/2013. It seeks to analyze how these branches of law overlap in terms of sanctions applicable for corrupt acts, questioning the legitimacy and implications of such an overlap. The research will utilize a multidisciplinary literature review on the topic, specifically related to Criminal Law and Administrative Law, demonstrating the limits and possibilities within the legal system to ensure the effectiveness of anti-corruption legislation without compromising fundamental rights. It is identified that despite operating in seemingly distinct spheres, there is significant convergence in the sanctions applied within the scope of corrupt practices, which may lead to duplications or legal inconsistencies. Therefore, the contributory intention lies in the appropriate understanding of the legal principles governing administrative and penal sanctions, highlighting the need for coherent interpretation that avoids contradictions and strengthens the effectiveness of anti-corruption measures.*

\* Doutorando em Ciência Jurídica pela Univesità degli Studi di Perugia (UNIPG) e pela UNIVALI. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra.  
E-mail: adriano@csmadv.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7069-1930>.

\*\* Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.  
E-mail: yuri.schneider@ufsm.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7635-2756>.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sobreposição de sanções. Direito Penal. Direito Administrativo Sancionador. Lei Anticorrupção.

**KEYWORDS:** *Overlap of Sanctions. Criminal Law. Administrative Sanctioning Law. Anti-Corruption Law.*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Os vasos comunicantes entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador – 2.1. Aproximação ao tema – 2.2. Evolução e autonomia do Direito Administrativo Sancionador – 3. A Lei Anticorrupção brasileira como Direito Penal “envergonhado” – 3.1. Os sancionamentos na lei anticorrupção e a sua aproximação analítica com o Direito Penal – 3.2. A sobreposição de sanções de caráter penal e de caráter administrativo - 4. Conclusão – 5. Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

A globalização, intensificada pelas inovações tecnológicas, tem levado a um aumento significativo na corrupção, transformando-a em um problema de dimensões globais. Este fenômeno é evidenciado pela participação de grandes grupos transnacionais em escândalos que repercutem mundialmente. Em resposta, a comunidade internacional, incluindo a ONU, estabeleceu mecanismos de combate à corrupção, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que aborda a prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional.

No Brasil, o arcabouço jurídico anticorrupção é representado principalmente pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e seu regulamento, o Decreto nº 11.129/2022, que preveem a responsabilização civil e administrativa por atos corruptivos. Historicamente, a corrupção já era combatida pelo Direito Penal, no entanto, a Lei nº 12.846/2013 introduziu um regime de Direito Administrativo Sancionador, o que traz à tona a necessidade de analisar a interação entre as sanções penais e administrativas previstas pela legislação anticorrupção.

Este trabalho tem como objetivo investigar a proximidade entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal na aplicação de sanções pela Lei Anticorrupção. Primeiramente, questiona-se a verdadeira natureza da legislação no que tange à distância entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. Em um segundo momento, investiga-se se os ilícitos administrativos configuram uma sobreposição às sanções penais.

Para alcançar esses objetivos, à luz da Lei nº 12.846/2013, são examinados os pontos de contato entre as sanções administrativas e penais. É que a legislação introduz um novo sistema punitivo, que pode sobrepor diferentes sanções em relação a condutas semelhantes. Embora a lei afirme que suas sanções não interferem em outros processos punitivos, é essencial investigar a possibilidade

de uma aproximação analítica entre o regime Administrativo Sancionador anticorrupção e o Direito Penal.

A partir dessa perspectiva, o propósito deste estudo é observar a existência ou não de sobreposição de sanções da Lei Anticorrupção com aquelas estabelecidas em outros domínios do direito punitivo, especialmente no Direito Penal, questionando assim a legitimidade e eficácia desse regime jurídico sancionador contra atos de corrupção.

## 2. OS VAZOS COMUNICANTES ENTRE O DIREITO PENAL E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### 2.1 APROXIMAÇÃO AO TEMA

A lei anticorrupção nº 12.846 foi publicada em 1º de agosto de 2013, tendo entrado em vigor no dia 29 de janeiro de 2014, após regular período de *vacatio legis*. O diploma anticorrupção tem como parâmetros, no direito comparado, a Lei Norte-Americana sobre Práticas de Corrupção no Exterior (FCPA – Foreign Corrupt Practices Act)<sup>1</sup> e no Bribery Act Britânico de 2010<sup>2</sup>, para citar as principais.

No Brasil, está inspirada no conteúdo do Decreto 3.678/00, que internalizou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris<sup>3</sup>; no Decreto 4.410/02, que promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em Caracas<sup>4</sup>; e no Decreto 5.687/06 que adota a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>5</sup>. Inegável, portanto, o fato de que o caldo de cultura da lei decorre da confluência de tratados internacionais sobre o tema da corrupção, todos dos quais o Brasil é firmatário.

---

1 A FCPA Americana é uma das principais leis anticorrupção do mundo. Foi aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 1977 e prevê sanções penais, administrativas e civis para funcionários, administradores e representantes de empresas que pratiquem atos de corrupção no estrangeiro, tanto por atos realizados pelas matrizes como por suas subsidiárias. Disponível em: <[www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-portuguese.pdf](http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-portuguese.pdf)>. Acesso em 2 mai. 2024.

2 Bribery Act 2010. Disponível em: <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga\\_20100023\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf)>. Acesso em: 2 mai. 2024.

3 BRASIL. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm)>. Acesso em 2 mai. 2024.

4 BRASIL. *Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em 2 mai. 2024.

5 BRASIL. *Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em 2 mai. 2024.

É de se ressaltar que o pacote anticorrupção inaugurado a partir da Lei 12.846/2013 não pode ser lido em um contexto isolado, uma vez que surge em um panorama recente de edição de leis que tratam de matérias relacionadas ao aparelhamento das atividades administrativas no combate a perpetuação de práticas proibidas. É o caso da Lei nº 12.527/11, que regula o acesso a informações acerca da administração pública, com base no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal<sup>6</sup>; da Lei nº 12.683/12, que aprimora o regime contra a lavagem de dinheiro<sup>7</sup>; e da Lei nº 12.813/13, que trata do conflito de interesses no âmbito da administração federal<sup>8</sup>.

Embora não se trate de uma lei penal - o próprio preâmbulo informa que a legislação dispõe da responsabilização administrativa e civil -, as penas previstas são muito rígidas, aproximando-se em muito das sanções criminais. Tal rigor empregado acaba por tornar a legislação brasileira uma das mais severas do mundo no que tange ao combate contra a corrupção.

Nesse talante, a partir dos inegáveis vasos comunicantes entre as sanções penais e as sanções administrativas<sup>9</sup>, é indispensável trabalhar, à luz da lei anticorrupção, os pontos comuns entre as sanções previstas para espécie com as já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a norma prevê um grupo de modalidades sancionadoras administrativas que, pelo seu alto grau de lesividade, não se limitam à função de complementar os ilícitos penais, sobrepondo, talvez, a incidência de sanções em razão da proteção de interesses coletivos idênticos.

Provocadas pela entrada em vigor da lei anticorrupção, essas ilações surgem da impossibilidade de se ignorar a existência de verdadeiros pontos cinzentos entre os poderes e os limites sancionatórios do Direito Penal e do Direito Administrativo. Nesse sentido, a identificação e a classificação

---

6 BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 2 mai. 2024.

7 BRASIL. *Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012*. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm)>. Acesso em 2 mai. 2024.

8 BRASIL. *Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em 6 mai. 2015.

9 Sobre a dificuldade de diferenciação entre as sanções penais e as sanções administrativas, ver PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 133-142.

das características de sancionamento de cada campo normativo sempre representou uma provocação, tanto para os jus-penalistas quanto para os jus-administrativistas.

As sanções administrativas, enquanto substrato do Direito Administrativo Sancionador, e as sanções penais, integrantes do arcabouço do Direito Penal, consubstanciam-se em espécies do gênero Direito Sancionatório Público<sup>10</sup>, categoria com elevada carga de interdisciplinariedade e por muitos considerada “terra-de-ninguém”<sup>11</sup>.

A evolução no tratamento dinâmico do Direito Sancionatório Público, considerando os liames entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, vem ganhando cada vez maior espaço entre as produções científicas. A isso se deve, tanto mais que o seu crescente âmbito de alargamento, a incidência de uma realidade pretendida politicamente<sup>12</sup>.

A respeito da questão político-criminal, Greco<sup>13</sup>, tratando da relação entre as sanções penais e administrativas no âmbito da proteção ao meio-ambiente, identifica a oposição de uma legalidade penal mais fechada com uma legalidade administrativa aberta e compatibilizada com os postulados de conveniência e discricionariedade, característicos dos atos administrativos discricionários.

Ocorre que o terreno do Direito Sancionatório Público e as suas particularidades não se limitam, ou sequer resumem, ao ditames do Direito Penal. Abrangem, de igual maneira, o viés do Direito Administrativo Sancionador, que se reflete através do exercício do poder punitivo da Administração Pública.

10 O Direito Sancionatório Público a título de qualificação, enquanto manifestação sobre o exercício do poder público de tipo sancionatório, acaba por emaranhar-se em querelas acerca da sua natureza, se predominantemente jurídico-penal ou jurídico-administrativa. De um lado, os penalistas, que defendem que muito embora as normas destinadas à regulação do exercício do poder sancionatório não penal se aproveitam dos mesmos tipos de garantias conformadoras da aplicação de normas jurídico-penais, devem ter aplicabilidade em menor grau de intensidade. De outro, os administrativistas, que sustentam que as decisões sancionatórias não penais constituem um ato típico da função administrativa, não podendo deixar de se sujeitarem às regras próprias do procedimento administrativo e das suas respectivas garantias. ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bissetriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, *in Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina, p. 105-173.

11 A expressão é de Jorge Pereira da Silva, ainda que se referindo ao Direito de Mera Ordenação Social – espécie de direito sancionatório prevista apenas na Alemanha e em Portugal -, que será oportunamente mencionada. SILVA, Jorge Pereira da. Breve nota sobre o Direito Sancionatório do ambiente, *in* Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras (org. Maria Fernanda Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 271-296.

12 CLUNY, António. Breve reflexão sobre os caminhos do direito administrativo sancionador português. *In*: MEDINA OSÓRIO, Fábio (Coord.). *Direito Sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 41-93.

13 GRECO, Luis. A relação entre o direito penal e o direito administrativo no direito penal ambiental: uma introdução aos problemas da acessoriedade administrativa. *In*: Revista brasileira de ciências criminais. Ano 14, 2006, n. 58 p. 155-156.

Diferentemente do que ocorre no Brasil, a aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador já foi posta em evidência em países europeus desde o século XIX, a partir da evolução dos estudos sobre a Teoria da Sanção<sup>14</sup>. Daí porque o Direito Administrativo Sancionador, como ramo dotado de autonomia, tem ganhado cada vez maior relevância prática na solução dos conflitos que surgem do exercício de poder estatal. Para além do poder de polícia do Estado liberal<sup>15</sup>, as atividades sancionatórias da Administração alcançam, atualmente, espaços antes reservados apenas à responsabilização penal. É que no contexto pós-liberal, emana do Estado uma função de perseguir políticas públicas endereçadas a importantes aspectos no combate à impunidade, particularizadas, no contexto desta exposição, às práticas da corrupção.

No universo dos ilícitos de combate à corrupção, a alta dimensão lesiva das sanções administrativas da lei decorre do sentimento de impunidade verificado – e intensificado – nos últimos anos no Brasil. Daí a importante relevância técnica da proteção aos direitos e garantias fundamentais, devendo-se assegurar, inclusive às pessoas jurídicas, níveis adequados de proteção contra os abusos do poder acusatório.

A simples dispersão na tutela de análogos fatos pode, *de per se*, gerar enorme insegurança jurídica. Por isso é que, muito embora já seja até comum existir multiplicidade de regimes sancionadores (penais e não penais) a resguardar uma diversidade de bens jurídicos ou de normas vigentes a proteger valores eventualmente idênticos, ou até mesmo uma aparente identidade de fatos ilícitos, certo é que a coerência de ações estatais sancionadoras não apenas é imperiosa, como se revela cada vez mais urgente.

É por isso que, afastadas as diferenças ontológicas<sup>16</sup> entre as sanções nos ramos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, o intuito é

---

14 A respeito dessa aproximação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal, consulte-se Alejandro Nieto. Ressalta o autor espanhol que esses pontos de encontro significaram um recorte ao poder de polícia, de modo a implementar-se um regime sancionatório menos verticalizado e mais horizontalizado. NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 149-194.

15 Sobre o poder de polícia e a sua evolução no contexto sancionatório do direito administrativo, ver: ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina, p. 105-173; Sobre as leis de polícia como configuradoras de um direito penal de polícia, ver: VILELA, Alexandra. *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 43-54.

16 A respeito de uma análise crítica sobre a diferenciação ontológica entre os ilícitos penal e administrativo, consultar NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 152-162. Prates, fazendo referência à crítica de Enrique Aftalión menciona especificamente a “inadmissível” distinção entre ações *mala in se* (erradas ou ruins por si só) daquelas *mala quia prohibita* (erradas ou proibidas por lei), sendo que para a dogmática jurídica somente as últimas podem ter relevância. PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção*



desenvolver uma fundamentação contemporânea, fugindo as raízes teleológicas iniciais, em razão da necessária valorização dos interesses específicos da tutela das penalidades contra a corrupção, buscando um equilíbrio entre os valores de interdição à arbitrariedade e segurança jurídica.

Efetivamente, é imprescindível que haja uma quebra de paradigmas em matéria sancionatória, uma vez que se pressupõe uma singular aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, propondo uma visão transdisciplinar do Direito Sancionatório Público.

Essa visão interdisciplinar evolui de uma dimensão interinstitucional que se verifica na aproximação e conjugação das instituições de fiscalização e controle de ilícitos, dada a multiplicidade das instâncias independentes aptas a aplicação de sanções. Nesta perspectiva, a análise da sobreposição das sanções penais e administrativas no âmbito da lei anticorrupção se constrói a partir de bases essencialmente unitárias entre os dois ramos do direito.

Cuida-se, a bem da verdade, de uma necessidade de especialização de tratamento dessa legislação. Se de um lado se fundamenta na proteção do interesse público e na outorga de prerrogativas sancionatórias especiais à Administração Pública, de outro se deve proporcionar um controle técnico que evite manifestações de arbítrio sancionador.

## 2.2 EVOLUÇÃO E AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Em função da atualidade da aplicação e alta incidência da lei diante dos escândalos corruptivos vivenciados no Brasil, os textos doutrinários que tratam das suas especificidades em sua maioria reconhecem que o diploma se submete ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador. Considerando essa informação, pois, é que se justifica para os interesses desse trabalho o desenvolvimento histórico e a evolução deste âmbito do direito punitivo<sup>17</sup>.

Antes porém, é necessário dizer que o Direito Administrativo Sancionador brasileiro precisa de um choque de teoria. Uma teoria que passe dos bancos

---

*Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 136.

17 O Direito Administrativo Sancionador não é matéria desenvolvida à plenitude na doutrina e jurisprudência brasileira, ainda que já reconhecido como regime jurídico autônomo pelos Tribunais. Por todos, a respeito do tema, as obras de Régis Fernandes de Oliveira. *Infrações e sanções administrativas*, 1985; Heraldito Vitta. *A sanção do direito administrativo*, 2003, Edilson Pereira Nobre Júnior. *Sanções administrativas e princípios de direito penal*. Revista de Direito Administrativo, v.1, n. 219; Carlos Ari Sunfeld. *A defesa nas sanções administrativas*. Revista Forense, v. 289, p. 99; Rafael Munhoz Mello. *Sanção administrativa e o princípio da legalidade*. Revista Trimestral de Direito Público; Ana Carolina Carlos de Oliveira. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, sanção penal e administrativa*, 2013; Bruno S. Pereira Ribeiro. *Análise crítica do direito penal secundário: investigação sobre a proposta de divisão do Direito Penal, à luz da dogmática e da política criminal*, 2012; Fábio Medina Osório. *Direito Administrativo Sancionador*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

acadêmicos à prática dos tribunais, que tenha substrato para transformar a perversa realidade punitiva que têm incidido neste domínio<sup>18</sup>.

O ponto de partida para o desenvolvimento do Direito Administrativo Sancionador como ramo autônomo do direito passa pela importância nas suas relações com o Direito Penal. É que, especialmente na Europa, a eminência daquele se deu muito em função de movimentos de despenalização<sup>19</sup>, com a transferência de normas penais para a tutela do Direito Administrativo.

O contexto político e social que os estados europeus atravessaram na segunda metade do século XIX é elemento fulcral no desenvolvimento do Direito Administrativo Sancionador de cada país, em especial na Espanha e em Portugal<sup>20</sup>.

A proteção dos interesses da Administração Pública cabe tradicionalmente ao Direito Administrativo Sancionador, caracterizando-se pela gestão setorial de áreas sob a responsabilidade da administração, pela regulação de atividades cotidianas e pela coordenação das esferas de atuação do poder público<sup>21</sup>. Nesse contexto, a estrutura do ilícito administrativo ganha especial relevância, pois é a partir da sanção administrativa que se desvelam as ações punitivas da administração.

Na Espanha, a sanção administrativa possui desenvolvimento próprio desde há muito. A passagem para o Estado social naquele país acabou reforçando as sanções administrativas, que se desenvolveram ao lado das normas penais. É

18 A constatação é de Luis Fernando de Freitas Santos. SANTOS, Luis Fernando de Freitas. A tipicidade no direito administrativo sancionador: *Balada de la Justicia y la Ley*. In: OSÓRIO, Fábio Medina (Coord.). *Direito Sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 255-280.

19 Nesse espectro entendemos que não se pode falar em descriminalização, sendo certo o emprego do termo despenalização, acompanhando o entendimento de Alexandra Vilela, ainda que a autora esteja a se referir ao Direito de Mera Ordenação Social Português. A autora portuguesa ainda é mais radical para defender que apenas se poderia estar diante de tal fenómeno de descriminalização se fosse possível concluir que determinada infração desapareceu por completo do direito punitivo. Nos demais casos de transmutação de infrações do direito penal para o direito administrativo sancionador, estar-se-ia diante tão-somente de uma reclassificação, uma redenominação VILELA, Alexandra. *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 157-158. Em sentido contrário, Figueiredo Dias refere que tal movimento pode ser entendido como uma consequência do movimento de descriminalização. Descriminalização que o penalista define em sentido estrito e técnico, enquanto desqualificação de uma conduta como crime, mas distinta da descriminalização de fato, da despenalização em sentido próprio, da não intervenção radical. FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social. In: *Jornadas de Direito Criminal*, Lisboa: CEJ, 1983, p. 315-336.

20 Considerando as diferenças entre os regimes administrativos punitivos de cada país da União Europeia, uma digressão histórica exigiria análise própria, em função dos diferentes caminhos que se seguiram. Para os propósitos deste trabalho, todavia, a análise se limita a Espanha, pela proximidade ao regime brasileiro, sem deixar de descuidar da evolução portuguesa, em razão dos referenciais teóricos selecionados pelos autores.

21 OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013. p. 104.

por este motivo que a doutrina espanhola debruça especial caracterização aos limites desse instituto. Garcia de Enterría conceitua a sanção administrativa como um mal inflingido pela administração a um administrado, em consequência de uma conduta ilícita, sendo que esse mal, representando a finalidade aflictiva, consistiria sempre na privação de um bem ou direito<sup>22</sup>. Em linhas mais gerais, Alejandro Nieto a caracteriza como qualquer manifestação decorrente do poder de intervenção da Administração Pública para a consecução dos seus fins<sup>23</sup>.

Em Portugal, a evolução da sanção administrativa passa necessariamente pelo estudo do Regime Geral das Contra-Ordenações. É que, por modelo importado da Alemanha, em relevante esforço do Mestre de Coimbra, Eduardo Correa, o Direito Administrativo Punitivo encontra lugar no direito de Mera Ordenação Social e no Direito Administrativo Sancionatório *stritu sensu*<sup>24</sup>. As contra-ordenações e a sua evolução em Portugal se deu muito em função do trabalho de grandes penalistas, dentre os quais se destacam Faria Costa, Figueiredo Dias e Costa Andrade, que aprofundaram as suas origens a partir das teorias de Goldshmidt acerca do direito penal administrativo<sup>25</sup> em uma evolução do direito penal de polícia até o direito contra-ordenacional<sup>26</sup>. De qualquer modo, há trabalhos relevantes que definem a anatomia da sanção administrativa geral e a sua autonomia perante o próprio direito das contra-ordenações<sup>27</sup>.

---

22 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista española de derecho administrativo*, n. 10, 1976, p. 399-430.

23 NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 142.

24 Em classificação mais acurada, Miguel Prata Roque define uma multiplicidade de sanções administrativas não penais, em que os poderes sancionatórios assim se distribuem: i) poder sancionatório contraordenacional; ii) poder sancionatório disciplinar (público); iii) poder sancionatório financeiro; e iv) poder sancionatório administrativo em sentido estrito. ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bisetris (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina, p. 105-173.

25 Sobre a construção do conceito de direito penal administrativo, tal como foi concebido por Goldshmidt, passando pela evolução do pensamento de E. Wolf, para quem este ramo do direito, do ponto de vista formal, era autêntico direito penal, até o atual direito das contra-ordenações e à sua autonomização frente ao direito penal, ver COSTA ANDRADE, Manuel da. Contributo para o conceito de contra-ordenação: a experiência alemã. In: CORREIA, Eduardo. *Direito penal economico e eruopeu – textos doutrinários*. Vol. I, problemas gerais. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

26 Ainda que a doutrina discuta até hoje o caminho percorrido pelas contra-ordenações e o seu lugar – se no Direito Administrativo ou no Direito Penal -, o que se verifica é que o Direito Administrativo Sancionador português, em sentido largo, está passos a frente do Brasil. Para um aprofundamento sobre este assunto, ver BRANDÃO, Nuno Fernando da Rocha Almeida. *Crimes e Contra-Ordenações: da cisão à convergência material. Ensaio para uma recompreensão da relação entre o direito penal e o direito contra-ordenacional*. Tese de Doutoramento. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

27 Para tanto consultar PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005.

Nesse sentido, Marcelo Madureira Prates propõe que sejam considerados os seguintes elementos distintivos para o reconhecimento da sanção administrativa: a) elemento orgânico, que define que a sanção não administrativa é imposta exclusivamente pelos tribunais, não podendo a Administração ter parte nisso; b) elemento simbólico: o domínio do Direito Administrativo Sancionador atinge bens jurídicos com menor “ressonância ética” ou “neutralidade axiológica”; c) elemento objetivo: o Direito Administrativo Sancionador visa à proteção de interesses difusos, com caráter abstrato e abrangente<sup>28</sup>.

Em terras brasileiras, o conceito de sanção administrativa é elaborado por Fábio Medina Osório, para quem:

é um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica ou jurídica, sujeito ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito da aplicação formal e material do Direito Administrativo<sup>29</sup>.

A essa busca por uma determinação exata do conceito de sanção administrativa se pode atribuir a força do instituto em caracterizar a possibilidade de transferência de condutas penais para o Direito Administrativo Sancionador.

A despeito de uma relevante autonomia do Direito Administrativo Sancionador, é inegável que a diferenciação entre as sanções administrativas e penais se permeia de inúmeras dificuldades, haja vista os recorrentes vasos comunicantes que se interligam entre esses dois ramos do direito punitivo. Com efeito, além do interesse teórico, a diferenciação se torna importante do ponto de vista de política criminal e ainda no âmbito de aplicação de garantias constitucionais nas fases procedimentais.

Todos os caminhos apontam para o aperfeiçoamento do Direito Administrativo Sancionador como instância punitiva autônoma, sem que se descuide, entretanto, dos pontos de contato com o Direito Penal. Isso ocorre porque um verdadeiro olhar transdisciplinar entre os dois ramos faz vincular “*conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade mínima a vincular garantias constitucionais básicas aos acusados em geral*”<sup>30</sup>.

Na delimitação dessas questões ao âmbito da legislação brasileira anticorrupção, Rolando Casemiro retrata o particular efeito na dificuldade de

28 PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 140-143.

29 OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 104.

30 OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 132.

definição dos sancionamentos a partir do momento em que se atribui a uma sanção o título de administrativa para ocultar sua natureza eminentemente penal, utilizando-se da expressão “fraude de etiqueta”<sup>31</sup>.

A determinação do tipo sancionador por parte do legislador deve respeitar, portanto, uma técnica a ser constantemente aprimorada. Tal situação visa evitar o etiquetamento de sanções administrativas à condutas evidentemente lesivas a ponto de serem caracterizadas como penais, configurando-se leis administrativas em verdadeiras leis penais envergonhadas.

### **3. A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA COMO DIREITO PENAL “ENVERGONHADO”**

#### **3.1 OS SANCIONAMENTOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO E A SUA APROXIMAÇÃO ANALÍTICA COM O DIREITO PENAL**

A Lei nº 12.846<sup>32</sup> trouxe importantes inovações no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, especialmente na responsabilização das pessoas jurídicas por atos lesivos ao patrimônio público, aos princípios da administração pública e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação a Convenção das Nações Unidas sobre o combate à corrupção.

A análise contundente da lei, porém, já leva a evidência algumas de suas incompatibilidades, a começar pelo art. 3º que, apesar de identificar a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos atos de corrupção, não exclui a responsabilidade dos administradores ou dirigentes. Os dirigentes ou administradores, todavia, somente serão responsabilizados se demonstrada a culpa, na forma do § 2º, do art. 3º<sup>33</sup>. Contudo, na hipótese do art. 14, caso haja desconsideração da personalidade jurídica, propõe-se a extensão dos efeitos das sanções aos administradores e sócios<sup>34</sup>:

A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus adminis-

---

31 CASERMEIRO, Rolando. *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, p. 28.

32 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

33 “Art. 3º, § 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida de sua culpabilidade.”

34 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

tradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

O que a redação não observa, porém, é que a partir da letra do art. 14, já não mais poderá se falar em responsabilidade objetiva, invalidando-se, portanto, o raciocínio de extensão de todos os efeitos das sanções então atribuídas à pessoa jurídica, na forma como se quis com o art. 3º.

A propósito, uma das principais inovações da lei é o critério de adoção da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, dispensada a comprovação da culpa ou dolo dos representantes da empresa como critério de incidência do ato de corrupção. Outra novidade conceitual é a possibilidade da empresa ser responsabilizada independentemente de penalização de seus administradores e de agentes públicos, como já ocorria no âmbito da lei de improbidade administrativa, por exemplo.

Há, por outro lado, algumas previsões que se reportam a instrumentos de combate à corrupção já constantes de legislações anteriores, como o acordo de leniência (Capítulo V), utilizado na lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – Lei nº 12.529/2011, e que funciona como uma maneira de amenizar as penalidades a serem aplicadas em favor do leniente.

De todo modo, a análise do sistema punitivo implementado pela lei anticorrupção remete-nos a um problema fundamental: a efetiva gravidade destas sanções as molda a uma estrutura, de certo modo, realmente mais grave e pesada do que as penas que resultam, em muitos casos, para alguns tipos de crime decorrentes de atos de corrupção. Em outras palavras, está-se a inverter a importância constitucional dos valores protegidos pelos regimes punitivos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal e, por via de consequência, dos sistemas de garantias dos respectivos procedimentos sancionador e penal.

Com efeito, a depender da sanção imposta em uma condenação administrativa por atos de corrupção, esta pode se revelar absolutamente mais gravosa do que uma eventual pena criminal aplicada por sentença condenatória pelos crimes que constam no título contra a Administração Pública. É que muito embora o Código Penal preveja penas entre a mínima de 2 (dois) e a máxima de 12 (doze) anos para os delitos acima mencionados, uma eventual fixação nos patamares mínimos possibilitaria uma série de benefícios, como a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal), a substituição por penas restritivas de direitos (art. 44 do Código Penal), ou até mesmo o cumprimento inicial da pena em regime aberto.

Essa disparidade entre as sanções é, portanto, deficiência inaceitável do sistema punitivo brasileiro, podendo-se dizer que se trata a lei de um verdadeiro Direito Penal “envergonhado”. A expressão é referida por Alejandro Nieto<sup>35</sup>,

---

35 NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 27.

que a utiliza para demonstrar uma resistência à ideia de unidade do *ius puniendi*, afirmando que o direito administrativo é vinculado diretamente ao direito público, e não se caracterizaria como direito penal envergonhado.

A nosso sentir, não há que se falar em distinções substanciais a separar as sanções penais e administrativas. A opção pela proteção de determinados valores ou bens jurídicos por meio de sanções etiquetadas por leis penais e/ou administrativas decorre de escolhas legislativas, balizadas por uma racionalidade cada vez mais difusa. Com efeito, o maior ou menor rigor inerente a cada um dos sistema (penal ou administrativo) oscila conforme a modelagem das penas previstas e não em função dos respectivos rótulos<sup>36</sup>.

A relação e a diferença, portanto, entre as sanções penais e as sanções administrativas de combate à corrupção, queda-se em uma linha muito mais tênue do que possa parecer à primeira vista, nomeadamente em razão das já demonstradas graves penalidades trazidas pela Lei 12.864/2013, daí porque o reconhecimento de que se trata(ria) sim de um verdadeiro direito penal envergonhado.

Esta questão faz suscitar aquilo que efetivamente se questiona: a verdadeira natureza das sanções da lei anticorrupção parecem transcender os limites do Direito Administrativo Sancionador, adquirindo uma roupagem de sistema punitivo criminal.

As medidas administrativas sancionatórias, assim como as penais, englobam a perspectiva dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos. Dessa maneira, o campo do Direito Administrativo Sancionador exige proteções tão rígidas quanto as verificadas na seara penal, que se preocupa com essas questões desde há muito.

Não é por acaso que, baseado numa ótica humanística<sup>37</sup>, o domínio penal pautou-se, desde a sua evolução, nos princípios da proporcionalidade e da responsabilidade subjetiva, além da atenção aos postulados da individualização das penas e da proporção dos delitos relativamente aos bens jurídicos protegidos.

Por essa razão, à luz dos sancionamentos previstos na Lei 12.846/2013, o Direito Administrativo Sancionador não pode ficar alheio ao trabalho de alicerce realizado pelo Direito Penal no âmbito do Estado Democrático de Direito. Ainda mais quando consideradas as gravidades previstas nos sancionamentos. Caminhar à contra-mão disso, seria ferir de morte os direitos fundamentais inscritos na Carta Política Brasileira.

Demais disso, no âmbito administrativo sancionatório, as noções de culpa e seus consectários de responsabilidade ganham especial tratamento. Fato

---

36 SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISCH, Julya Sotto Mayor. *Mercados de Capitais: regime sancionador*. São Paulo: ed. Saraiva. 2012, p. 27.

37 A evolução do direito penal em um ótica humanística pode ser revisitada na obra de Beccaria. BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Edijur, 2012.

é que tal questão sempre recebeu um maior desenvolvimento na seara do Direito Penal, ainda que isso não importe em considerá-las como exclusivas desse ramo do direito. Assim, é importante considerar a aproximação desses domínios nos sancionamentos anticorruptivos de caráter não penal, justamente em função de que as garantias construídas pelo Direito Penal em relação a essas noções não podem ser aferidas unicamente em função dos valores por ele abrangidos<sup>38</sup>.

Na Europa, a evolução se encontra em um ponto onde culmina o abandono de rótulos para se identificar direito e garantias comuns tanto ao Direito Penal quanto ao Direito Administrativo Sancionador<sup>39</sup>. Com efeito, a ausência de diferenças ontológicas entre sanções penais e administrativas encontra refúgio em uma série de fundamentos finalísticos, axiológicos e filosóficos<sup>40</sup>.

O próprio Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e as Cortes Constitucionais Europeias consagram a aplicação dos princípios penais ao Direito Administrativo Sancionador<sup>41</sup>. Explica Medina Osório<sup>42</sup> que

não seria mesmo razoável supor que meros rótulos – ilícito penal ou administrativo, por exemplo – pudessem afastar absolutamente toda uma gama de direitos de acusados em geral”. E prossegue para dizer que “mais importante do que rótulos são os valores e direitos efetivamente abrigados em processos sancionadores como um todo. (...) são reconhecidos núcleos duros estruturantes de direitos no seio de processos punitivos estatais em sentido lato”.

Essa referência se dá principalmente em função de que recorrentemente as sanções administrativas superam, em termos de gravidade e de efeitos aflitivos, as penais, como é o caso do que se verifica na lei anticorrupção, o que justifica a incidência da terminologia direito penal envergonhado.

Há que se sobrevaler uma intensidade protetiva das garantias individuais quanto ao tema da aplicação de sanções, sejam penais, sejam administrativas. Daí a razão de se proporcionar semelhantes mecanismos protetivos no acompanhamento da matéria, independentemente dos rótulos que se lhes possam etiquetar.

As sanções extrapenais relacionadas aos atos de corrupção previstos na lei possuem uma carga intimidatória muito maior dos que os próprios ilícitos penais que tratam do tema. Essas sanções, ainda que depreendidas de uma na-

---

38 Sobre as noções de culpa, dolo e negligência no âmbito do direito administrativo sancionador, ver NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 371-414.

39 Essa evolução é anotada em detalhes por NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005.

40 SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISCH, Julya Sotto Mayor. *Mercados de Capitais: regime sancionador*. São Paulo: ed. Saraiva. 2012, p. 33.

41 Nesse sentido, há decisões na Espanha STC 26/94 e STC 4/82 e no TEDH, de 8 de junho de 1976.

42 SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISCH, Julya Sotto Mayor. *Mercados de Capitais: regime sancionador*. São Paulo: ed. Saraiva. 2012, p. 34-35.



tureza formalmente penal, acabam por impor as mesmas restrições, os mesmos gravames de natureza penal, aos direitos e garantias individuais.

Esse é o principal fato que cabe enfatizar na relação entre as medidas sancionatórias previstas na lei anticorrupção. A gravidade das sanções impostas pelo Direito Administrativo Sancionador nas hipóteses da lei são muito mais severas do que as impostas, em geral, pela sanções penais. A esse respeito, García de Enterría conclui com propriedade que “*resulta insólito favorecer la autoridad administrativa com poderes sancionatórios más extensos que a los jueces*”<sup>43</sup>.

De tudo, entretanto – e no respeito aos limites deste trabalho –, o que mais inspira reflexão é o teor do art. 14<sup>44</sup> da legislação, que prevê a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica das empresas, transpassando a responsabilização e a aplicação de penas por condutas violadoras da lei anticorrupção às pessoas físicas dos sócios ou administradores. Tal situação, conforme se pretende demonstrar a seguir, ao possibilitar a alteração do objeto da lei da pessoa jurídica à pessoa física, estaria apta a encerrar uma sobreposição de sanções administrativas e penais contra atos corruptivos.

### 3.2 A SOBREPOSIÇÃO DE SANÇÕES DE CARÁTER PENAL E DE CARÁTER ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO

Comumente a cisão entre Direito Administrativo e Direito Penal tem como base a recondução do primeiro a um método preventivo de efetivação de tutela, enquanto o último se ocuparia apenas *a posteriori*, quando diante de um ataque consumado ao bloco de normatividade democraticamente instituído. Sobre esta ruptura entre repressão e prevenção, alguns autores assinalam que a cisão deveria acentuar-se em uma lógica de contraposição entre *dano* – que prevaleceria nos delitos penais, e *perigo* – que seria uma característica administrativa dos delitos de polícia<sup>45</sup>.

Por várias razões, porém, esse entendimento se encontra ultrapassado. A finalidade das penas já deixou há muito tempo de se restringir à repressão ou retorsão, preconizando, antes pelo contrário, as teorias preventivas, através das noções de prevenção geral e prevenção especial<sup>46</sup>. Daí porque a simples ameaça

43 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista española de derecho administrativo*, n. 10, 1976, p. 422.

44 “Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.”

45 Nesse sentido NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 182-185; VILELA, Alexandra. *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 43.

46 Para maior desenvolvimento sobre as finalidades das penas, ver FIGUEIREDO DIAS, Jorge

da sanção penal produz efeitos nos potenciais infratores no sentido de se lhes adequar as ações aos conjuntos normativos em vigor. É por isso que não se deve afirmar que as normas penais têm poder de atuação em momento posterior a prática das violações, sendo antes elementares como instrumento de adequação de condutas<sup>47</sup>.

Essa conformação de finalidades preventivas entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, vem na origem, aliás, do problema relacionado com a sobreposição de normas sancionatórias de naturezas distintas.

A sobreposição ou “concurso”<sup>48</sup> de normas de natureza diversa, especialmente na doutrina e jurisprudência brasileira, vêm geralmente atreladas a uma espécie de mantra a respeito do fundamento constitucional da independência entre as instâncias<sup>49</sup>. É como se através desse instituto se pudesse concluir, sem sobra de dúvidas, que os domínios – especialmente o administrativo sancionador e o penal -, fossem absolutamente independentes, seguindo princípios distintos e não comunicando suas decisões. Nesse sentido, Bach identifica que os tribunais sequer se aprofundam na análise de casos em que existem múltiplos processos, advindos de distintas instâncias. A autora expõe que “O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, quando provocado sobre o tema, decide sem maiores aprofundamentos, registrando na ementa o ‘prestígio à regra da independência e autonomia entre as instâncias’ e, no corpo do acórdão, a ‘inconteste independência entre as instâncias’<sup>50</sup>.

Assim, é comum que eventual réu absolvido na seara administrativa tenha tal decisão ignorada na esfera penal, considerando cada segmento do

---

de. *Direito Penal – As consequências jurídicas do crime*, 2ª reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 51-54.

47 ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina, p. 105-173.

48 A expressão é de Miguel Prata Roque. ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina, p. 105-173.

49 O texto da Constituição Federal de 1988, por mais de uma vez, faz referência ao princípio da independência entre as instâncias, como se pode observar da análise dos seguintes dispositivos: art. 37, § 4º, art. 52, parágrafo único, art. 225, § 3º, art. 243, *caput*, e art. 245, *caput*. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024. A própria legislação infraconstitucional, no mesmo sentido, prevê em diversos momentos a cláusula de independência. É o caso do art. 66 do Decreto-Lei nº 3.689/41 - Código de Processo Penal, do art. 935 da Lei 10.406/2002 - Código Civil, do art. 125 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, Lei nº 8.112/90, e do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92.

50 BACH, Marion. Multiplicidade Sancionatória Estatal pelo Mesmo Fato: *Ne bis in idem* e Proporcionalidade. Tese de Doutorado em Ciências Criminais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Escola de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021, p. 150.

direito sancionatório público como uma espécie de unidade hermética a distintas avaliações. Isso ocorre principalmente nos crimes financeiros, concorrenciais e ambientais, em que eventuais decisões dos órgãos da Administração Pública que investigam as condutas ilícitas administrativas (IBAMA, CADE, Banco Central, no caso do Brasil) são praticamente desconsideradas na esfera penal<sup>51</sup>.

Ocorre, todavia, que a própria separação entre as instâncias encontra limites pré-estabelecidos. Ao tratar das causas absolutórias que podem fundamentar a sentença, dispõe o Código de Processo Penal Brasileiro<sup>52</sup>, no seu art. 386, sobre vários fundamentos para absolvição que influenciam os outros ramos de responsabilização, vinculando a necessidade de unicidade do ordenamento jurídico e, em última análise, ratificando a necessidade de proteção ao risco de uma sobreposição de sanções<sup>53</sup>.

No contexto europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desempenhado um papel crucial na interpretação e aplicação dos problemas relacionados ao cúmulo sancionatório entre o direito penal e o direito administrativo. Com efeito, os casos Bpost e Nordzucker exemplificam o nível elevado de discussão a respeito do tema.

O primeiro diz respeito a uma empresa belga que foi sancionada tanto administrativa quanto penalmente por práticas anticoncorrenciais. A questão central da discussão era se a aplicação de múltiplas sanções violava o princípio da vedação ao *bis in idem*. O TJUE afirmou que para determinar a violação do princípio seria necessário avaliar se as sanções são baseadas nos mesmos fatos, se perseguem os mesmos objetivos e se as consequências cumulativas dessas sanções são desproporcionais. O Tribunal concluiu, no entanto, que o *ne bis in idem* não impede, em absoluto, a imposição de múltiplas sanções. Para que a duplicidade punitiva seja aceitável é necessário, entretanto, que exista uma coordenação adequada entre as sanções, respeitando ainda a proporcionalidade e identificando a perseguição de objetivos distintos e complementares entre as sanções<sup>54</sup>.

---

51 BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em 3 mai. 2024.

52 BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

53 O mencionado dispositivo elenca as situações em que absolvição da esfera penal mantém interligação com as esferas administrativa e civil: a) ter sido o ato praticado em estado de necessidade, legítima defesa, em estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito (arts. 65 e 386, V, do Código de Processo Penal); b) a inexistência material do fato ou a negativa de autoria (arts. 66 e 386, I, do Código de Processo Penal) ou a presença de circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena; e c) a existência material do fato e quem seja o seu autor (art. 935 do Código Civil).

54 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão de 22 de março de 2022. Processo C-117/20, Bpost SA c. Autoridade Belga da Concorrência. Disponível em: < <https://curia>.

Já o caso Nordzucker<sup>55</sup> envolvia uma empresa sancionada por práticas de cartel. O TJUE enfatizou que o *ne bis in idem* não impede necessariamente o cúmulo de sanções se estas forem impostas por diferentes autoridades competentes e se houver uma coordenação adequada entre essas autoridades para evitar uma duplicidade excessiva de punições, destacando a necessidade de um equilíbrio justo entre a eficácia da punição e a proteção dos direitos fundamentais dos acusados.

As decisões do TJUE nos casos Bpost e Nordzucker oferecem diretrizes importantes sobre a aplicação do princípio do *ne bis in idem* em situações de cúmulo de sanções. Essas decisões sublinham a importância de uma abordagem coordenada e proporcional das distintas punições, garantindo que os direitos fundamentais dos indivíduos sejam respeitados.

O direito brasileiro pode se beneficiar dessa jurisprudência, adotando práticas que assegurem um equilíbrio justo entre a eficácia das sanções e a proteção dos direitos dos acusados. No plano doutrinário o tema se destaca, entre outros, a partir das obras de Keity Saboya e Helena Regina Lobo da Costa.

Keity Saboya<sup>56</sup> dá luz ao que denomina de dimensão transversal do princípio do *ne bis in idem*. Refere nesse sentido que o princípio não admite cláusulas condicionantes, de modo que a sua proibição impossibilita inclusive a cumulatividade das reações punitivas administrativa e penal. Costa refere que a cumulatividade sancionatória entre direito penal e direito administrativo sancionador deve estar fundamentada no princípio da proporcionalidade, afirmando que a acumulação de sanções em processos paralelos com finalidades praticamente idênticas não se demonstra um meio estatal legítimo ao atingimento dos fins pretendidos pelo legislador, na medida em que o dever de atuação moderada, sobretudo no campo punitivo, é dever do Estado<sup>57</sup>.

Nesse sentido, aliás, o próprio plano legal trata dessa possibilidade, a partir do artigo 22, § 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

---

europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=256247&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11511490>. Acesso em: 29 jun. 2024.

55 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão de 22 de março de 2022. Processo C-151/20, Nordzucker AG e outros c. Autoridade Alemã da Concorrência. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245556&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11511490>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

56 SABOYA, Keity. *Ne bis in idem: história, teoria e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 168.

57 COSTA, Helena Regina Lobo da. *Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada*. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013, p. 216.

(LINDB), introduzido pela Lei nº 13.655/2018<sup>58</sup> e o artigo 16, § 2º do Decreto nº 9.830/2019 que a regulamenta<sup>59</sup>.

Esses dispositivos oferecem um marco legal para aplicação coordenada e proporcional das sanções, com decisões bem fundamentadas e procedimentos de revisão, garantido o respeito ao princípio do *ne bis in idem*, promovendo um sistema jurídico com maior credibilidade e eficácia.

O que de fato se torna muito importante é o que distingue efetivamente uma instância da outra. Quando a responsabilização gira em torno das áreas civil e penal, tal separação é simples e evidente, já que bem identificadas as diferenças entre as ordenações jurídicas. Com efeito, não se discute a independência entre as instâncias quando se estiver diante de objetos que, ainda que decorram do mesmo fato, encerrem esferas de interesses distintos.

O verdadeiro problema está quando não se encontram bem definidos os limites entre as instâncias punitivas. Situação essa que se demonstra cada vez mais corriqueira, haja vista a eminência do fenômeno da “administrativização” do Direito Penal<sup>60</sup> que, não raro, leva ao aumento das instâncias competentes para investigar, processar e julgar.

Historicamente, o que se verifica é a transmutação de condutas do Direito Penal para o Direito Administrativo, ou o inverso, em alguns casos, do Direito Administrativo para o Direito Penal. Interessa notar, todavia, que atualmente o cenário a que se assiste é o de passagem de condutas tipificadas criminalmente para tutela do Direito Administrativo Sancionador, sem que isso implique na descriminalização dessa conduta, senão no reforço da norma penal, no mais das vezes legitimada pela alegação de relevância do bem jurídico protegido<sup>61</sup> – como é o caso da lei brasileira anticorrupção.

58 “§ 3º A decisão que estabelecer sanção deverá prever, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, inclusive para evitar a aplicação de sanção em duplicidade sobre o mesmo fato.” BRASIL. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Art. 22, § 3º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2024.

59 “§ 2º Na aplicação de sanções administrativas, deverá ser observado o critério da proporcionalidade e, quando for o caso, a não duplicidade de sanções com fundamento no mesmo fato.” BRASIL. *Decreto nº 9.830*, de 10 de junho de 2019. Art. 16, § 2º. Regulamenta dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2024.

60 A esse respeito, ver SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do Direito Penal – aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução da 2ª edição espanhola, Luiz Otávio Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 112-135. Ainda sobre a “hipertrofia” do Direito Administrativo Sancionador, ver CERZEZO MIR, José. *Curso de Derecho penal. Parte General. Tomo I: introducción*. Madrid: Tecnos, 2004, p. 50 e ss.

61 OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013. p. 103.

Mas, se outrora eram bem delineados os limites entre os diferentes domínios administrativo e penal, hoje, se vêem constantemente confrontados com “micro-revisões”<sup>62</sup>, verificando-se a criação permanente de genuínos microssistemas jurídico-punitivos, o que atenua a linha de mapeamento das instâncias de responsabilidade.

Ocorre que a lei anticorrupção trouxe à tona espécies de sanções que em muito se assemelham àquelas reguladas pela lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, pela lei de Licitações e Contratos Públicos nº 14.133/21 e, especificamente para os limites deste trabalho, pelo Código Penal Brasileiro, no título que toca aos crimes contra a Administração Pública.

A semelhança se dá especialmente porque protegem interesses jurídicos muito próximos, todos convergindo na defesa do patrimônio material da Administração Pública. Daí porque a constatação cada vez mais latente de que a proclamada independência das instâncias deve ser entendida em um contexto de relativização.

À primeira vista, pode haver responsabilização criminal, civil e administrativa, pois se trata de sancionamentos que aplicam sanções de naturezas, em tese, distintas. É que fará parte do censo comum teórico dos juristas dizer que quando se está diante de um crime contra a Administração Pública e de uma conduta de corrupção prevista na lei anticorrupção, será evidente a negativa de hipótese de sobreposição de sanções, pois se tratam de categorias jurídicas diversas.

A questão, todavia, não é tão simples quanto parece. Conforme esclarece Pierpaolo Bottini<sup>63</sup>:

mesmo que a lei não estabeleça relação direta entre as instâncias administrativa e penal, os princípios consagrados neste último impõem uma ligação importante entre elas, em especial nos casos em que o comportamento seja considerado lícito na seara administrativa”. Alerta o autor que nessas hipóteses o princípio da subsidiariedade exerce influência central, porque “se o direito penal é a última ratio do controle social, se é tratado como o instrumento que age apenas diante de ineficácia de outros mecanismos de inibição de condutas, como explicar a legitimidade da pena para uma ação ou omissão considerada lícita na seara cível ou administrativa?”

Ora, ainda que, *a priori*, os valores tutelados no âmbito do Direito Administrativo Sancionador sejam diferentes daqueles protegidos pela esfera penal, a existência de uma justa causa apta a ensejar a intervenção do Direito Penal exige que se verifique um desvalor de conduta em todas as outras esferas

62 O termo é utilizado por Faria Costa, *In*: COSTA, José Francisco de Faria. *Noções fundamentais de direito penal (Fragmenta iuris poenalis)*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 82.

63 BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em 3 mai. 2024.

de controle social, sob pena de subversão a *ultima ratio* da intervenção penal e a sua fragmentariedade<sup>64</sup>.

A própria legislação tem conferido efeitos cada vez mais relevantes aos atos praticados no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. É o caso da Lei nº 12.259/2011<sup>65</sup>, que determina a extinção da punibilidade dos crimes de cartel quando cumprido o acordo de leniência firmado no âmbito do CADE. No mesmo sentido, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, onde se verifica a Súmula Vinculante nº 24 do Supremo Tribunal Federal, que enuncia: “Não se tipifica crime material contra a ordem tributária, previsto no art. 1º, incisos I a IV, da Lei nº 8.137/90, antes do lançamento definitivo do tributo.”, condicionando a materialidade do crime fiscal ao ato administrativo de constituição do crédito tributário.

Se determinada conduta é reconhecida por mais de um sistema de controle social com menor gravidade que o Direito Penal, não há legitimidade para a incidência da norma penal, mais restrita e limitada. A esse respeito, explica Bitencourt<sup>66</sup> que:

um ilícito penal não pode deixar de ser igualmente ilícito em outras áreas do direito, como a civil, administrativa, etc. No entanto, o inverso não é verdadeiro: um ato lícito civil não pode ser ao mesmo tempo um ilícito penal. Dessa forma, apesar de as ações penal e extrapenal serem independentes, o ilícito penal, em regra, confunde-se com o ilícito extrapenal. Em outros termos, sustentar a independência das instâncias administrativa e penal é uma conclusão de natureza processual, ao passo que a afirmação que a ilicitude é única implica uma conclusão de natureza material.

Dessa interligação é que se pode considerar como relativa a independência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, advindo daí, pois, a possibilidade de incidência de uma sobreposição de aplicação de sanções nessas instâncias punitivas.

No âmbito da legislação anticorrupção, o que se pode verificar é que muitas das condutas tipificadas como atos de corrupção passíveis de aplicação de suas penalidades estão igualmente previstas em outras leis de cunho penal.

---

64 BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em 3 mai. 2024.

65 BRASIL. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

66 BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de Direito Penal*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 297.

No Código Penal Brasileiro<sup>67</sup>, a hipótese mencionada se desvela a partir da análise dos delitos contra a Administração Pública. Isso se dá quando um mesmo fato pode configurar ilícito penal e ato de corrupção, previsto na lei anticorrupção. É o que ocorre em crimes como o peculato (art. 312), a concussão (art. 316), a corrupção passiva (art. 317) e a corrupção ativa (art. 333).

O sistema legislativo anticorrupção é capaz de verificar uma mudança de perspectiva dada pelo legislador no combate aos ilícitos corruptivos, transpondo o Direito Penal e a persecução da pessoa física ao Direito Administrativo Sancionador e a persecução da pessoa jurídica.

Essa modificação, a um olhar superficial sob a lei em questão, poderia, em um primeiro momento, rechaçar a tese de que se estaria incorrendo em sobreposição de sanções. É que três podem ser considerados os elementos aptos a configurar o sobreposicionamento: a identidade de sujeitos, a identidade de fatos e a identidade de fundamentos. Nesse caso, a transmutação do sujeito pessoa física ao sujeito pessoa jurídica teria condão de evitar o desenvolvimento de uma ideia baseada em aplicação sobreposta de sancionamentos, sem que sequer houvesse a necessidade de verificação a respeito dos fatos e fundamentos para aplicação das sanções.

Ocorre, todavia, que essa identificação deve ser aferida em um complexo processo interpretativo, cuja a simples análise de uma rotulagem legislativa não deve possuir força cognoscente substancial para determinação do problema, sob pena de se mascarar uma provável duplicidade de sancionamentos.

Com efeito, a atenção que desperta o comando normativo acerca da responsabilização da pessoa jurídica (art. 1º) deve ser interpretado com reservas. Justen Filho, bem analisando a questão, refere que

toda pessoa jurídica se vale de pessoas físicas. As práticas de corrupção são consumadas por meio da conduta de uma ou mais pessoas físicas. Somente se consuma uma das infrações previstas na Lei 12.846 quando a conduta da pessoa física for eivada de um elemento subjetivo reprovável<sup>68</sup>.

Ora, assiste razão ao autor, uma vez que não se pode desvincular a responsabilidade de uma pessoa jurídica aos atos praticados pelas pessoas físicas que a administram ou representam. Nesse sentido, é possível dizer que somente se configura uma responsabilização da pessoa jurídica em virtude da consumação de uma conduta reprovável de uma ou mais pessoas físicas<sup>69</sup>.

67 BRASIL. *Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984*. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art1)>. Acesso em 3 mai. 2024.

68 JUSTEN FILHO, Marçal. *A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846)*. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 82, dezembro de 2013, disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Acesso em 12 abr. 2024.

69 JUSTEN FILHO, Marçal. *A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846)*. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 82, dezembro de 2013, disponível



Em outras palavras, não é possível considerar uma absoluta interdependência entre sancionamentos pura e simplesmente em função do alvo pretendido pela lei ser pessoa jurídica ou pessoa física. À pessoa jurídica não é cabível a aplicação de sanções sem que o indivíduo que as tenha materializado não tenha qualquer envolvimento ou relação com a empresa e com os fatos imputados.

A conduta de uma pessoa física apta a encerrar punição de pessoa jurídica pela lei anticorrupção também será investigada e, se for o caso, punida com as medidas cabíveis (art. 3º) em outros regimes punitivos, nomeadamente no âmbito criminal. É por isso que não se pode passar ao largo da hipótese de se considerar uma sobreposição de sanções, já que o simples fato de a lei 12.846 não prever punição expressa à pessoa física, não lhe isenta de uma investigação em outros domínios do direito punitivo pelos idênticos fatos.

Reforçando essa premissa, tem força a norma estabelecida pelo art. 14 da lei, que nos casos de dificuldade de delimitação patrimonial entre pessoa jurídica e física, poderá desconsiderar a personalidade jurídica para estender às pessoas físicas – sócios e administradores – as sanções previstas em um primeiro momento apenas as pessoas jurídicas. Em outras palavras, não havendo êxito no estabelecimento de punição à pessoa jurídica, a lei permite que se ultrapasse essa ficção jurídica para chegar à pessoa física. Estariam assim, os sócios e administradores, passíveis de aplicação de sanções tanto no âmbito da lei anticorrupção, como pela lei de licitações e ainda pelo Código Penal, todas a repreender o mesmo fato, com o mesmo fundamento - proteção aos interesses da Administração Pública -, e em prejuízo dos mesmos sujeitos.

A lei anticorrupção, no seu regime punitivo vinculado ao Direito Administrativo Sancionador, prevê como infrações condutas idênticas a de outras legislações penais que já regulam a matéria. Dessa forma, não há outro entendimento a ser estabelecido que não o de que se trata, sim, de sobreposição de penalidades em razão do mesmo fato e com os mesmos fundamentos punitivos.

Os sistemas de sancionatórios penais e não penais tendem a evoluir e se influenciar mutuamente. O que acaba por distingui-los, todavia, não são os aspectos meramente nominativos das sanções, e sim a essencialidade dos valores que cada um visa salvaguardar, o que deveria guardar evidente repercussão no alcance lesivo das sanções aplicadas.

O problema persiste, entretanto, com a tendência desvelada pela lei anticorrupção de não encontrar um limite seguro para o grau de prejudicialidade das suas ações, que assumem, como defendido, uma concretização efetiva de punição de determinados ilícitos penais.

---

em: <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Acesso em 12 abr. 2024.

## 5. CONCLUSÃO

Os cenários de crise político-institucional frequentemente fortalecem ferramentas estatais para combater ilícitos que fragilizam direitos e garantias, como a corrupção. Esse fenômeno é evidente na multiplicação de sanções por poderes diversos para os mesmos fatos, sob a justificativa de proteger bens jurídicos distintos.

Este trabalho abordou, primeiramente, o panorama do Direito Administrativo Sancionador e sua evolução como ramo autônomo do direito punitivo. Em seguida, investigou-se a aproximação das sanções previstas na Lei Anticorrupção ao Direito Penal, concluindo que a Lei nº 12.846/2013, apesar de ser rotulada como administrativa, apresenta características punitivas típicas do Direito Penal, configurando um “Direito Penal envergonhado”. Além disso, constatou-se a sobreposição de sanções entre os regimes punitivos.

Dessa forma, a ação sancionatória do Estado deve respeitar o império da lei e do direito, garantindo a estabilidade necessária para combater a impunidade sem comprometer os direitos fundamentais. A independência das instâncias administrativa e penal não pode ser tratada como um dogma, especialmente quando os mesmos fatos são objeto de sanções em múltiplos ramos do direito.

Em síntese, enquanto uma legislação forte contra a corrupção é crucial no contexto brasileiro, a legitimação da ação estatal deve seguir critérios unitários e comprometidos com resultados concretos, evitando um desencadeamento irracional de processos sancionadores.

## REFERÊNCIAS

BACH, Marion. Multiplicidade Sancionatória Estatal pelo Mesmo Fato: *Ne bis in idem* e Proporcionalidade. Tese de Doutorado em Ciências Criminais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Escola de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Edijur, 2012.

BITENCOURT, Cezar Roberto. A (ir)responsabilidade penal da pessoa jurídica – incompatibilidades dogmáticas. In: MEDINA OSÓRIO, Fábio (Coord.) *Direito Sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BITENCOURT. *Tratado de Direito Penal*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Independência das esferas administrativa e penal é mito*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRANDÃO, Nuno Fernando da Rocha Almeida. *Crimes e Contra-Ordenações: da cisão à convergência material. Ensaio para uma recompreensão da relação*

*entre o direito penal e o direito contra-ordenacional*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

BRIBERY ACT, 2010. Disponível em <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga\\_20100023\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf)>. Acesso em: 3 mai. 2024.

BRASIL. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)*, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 22, § 3º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del-3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del-3689compilado.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de

1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012*. Altera a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em 3 mai. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Art. 16, § 2º. Regulamenta dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2024.

CASERMEIRO, Rolando. *La distinción entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

CEREZO MIR, José. *Curso de Derecho penal*. Parte General. Tomo I: introducción. Madrid: Tecnos, 2004.

COSTA ANDRADE, Manuel da. Contributo para o conceito de contra-ordenação: a experiência alemã. In: CORREIA, Eduardo. *Direito penal economico e eruopeu – textos doutrinários*. Vol. I, problemas gerais. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

CLUNY, António. Breve reflexão sobre os caminhos do direito administrativo sancionador português. In: MEDINA OSÓRIO, Fábio (Coord.). *Direito Sancionador: sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, disponível em <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em 3 mai. 2024.

COSTA, Helena Regina Lobo da. *Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem* como medida de política sancionadora integrada. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013.

FARIA COSTA, José Francisco de. *Noções fundamentais de direito penal (Fragmenta iuris poenalis)*. 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Direito Penal – As consequências jurídicas do crime*, 2ª reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. O movimento de descriminalização e o ilícito de mera ordenação social. In: *Jornadas de Direito Criminal*, Lisboa: CEJ, 1983.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El problema jurídico de las sanciones administrativas. *Revista española de derecho administrativo*, n. 10, 1976.

GRECO, Luis. A relação entre o direito penal e o direito administrativo no direito penal ambiental: uma introdução aos problemas da acessoriedade administrativa. In: *Revista brasileira de ciências criminais*. Ano 14, 2006, n. 58.

JUSTEN FILHO, Marçal. A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 82, dezembro de 2013, disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo>>. Acesso em 12 mai. 2023.

LEI ANTICORRUPÇÃO AMERICANA – FCPA, disponível em <[www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-portuguese.pdf](http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-portuguese.pdf)>. Acesso em 3 mai. 2024.

NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4. Ed. Madrid: Tecnos, 2005.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Hassemer e o Direito Penal Brasileiro: Direito de Intervenção, sanção penal e administrativa*. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra: Almedina, 2005.

ROQUE, Miguel Prata. “O Direito Sancionatório Público enquanto bisettriz (imperfeita) entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência Constitucional”, in *Revista de Concorrência e Regulação*. Ano IV, Número 14/15, abr-set 2013, Coimbra: Almedina.

SABOYA, Keity. *Ne bis in idem: história, teoria e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SANTOS, Alexandre Pinheiro dos; OSÓRIO, Fábio Medina; WELLISCH, Julya Sotto Mayor. *Mercados de Capitais: regime sancionador*. São Paulo: ed. Saraiva, 2012.

SILVA, Jorge Pereira da. Breve nota sobre o Direito Sancionatório do ambiente, in *Direito Sancionatório das Autoridades Reguladoras* (org. Maria Fernanda

Palma, Augusto Silva Dias & Paulo Sousa Mendes), Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-Maria. *A expansão do Direito Penal – aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução da 2ª edição espanhola, Luiz Otávio Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão de 22 de março de 2022. Processo C-117/20, Bpost SA c. Autoridade Belga da Concorrência. Disponível em: < <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=256247&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11511490>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Acórdão de 22 de março de 2022. Processo C-151/20, Nordzucker AG e outros c. Autoridade Alemã da Concorrência. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245556&pageIndex=0&doclang=pt&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11511490>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

VILELA, Alexandra. *O Direito de Mera Ordenação Social – Entre a Ideia de “Recorrência” e a de “Erosão” do Direito Penal Clássico*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

**Recebido em: 06/05/2024**

**Aprovado em: 29/06/2024**