

## 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**

Doutorando em Ciência Jurídica pela Univesità degli Studi di Perugia (UNIPG) e pela UNIVALI. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Professor de Direito Administrativo, Penal e Processo Penal da AMF (Antonio Menehetti Faculdade) e da FADISMA (Faculdade de Direito de Santa Maria).

**YURI SCHNEIDER SCHNEIDER**

Doutor e Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, ministrando as disciplinas de Direito Administrativo e Políticas Sociais e Direito. É consultor e parecerista nas áreas de sua especialidade, autorizado pela Lei Federal 12.772/2012 e pela Resolução UFSM n. 008/2019.

#### **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.

**Palavras-chave:** sobreposição de sanções; direito penal; direito administrativo sancionador; lei 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.

**Keywords:** overlap of sanctions; criminal law; administrative sanctioning law; anti-corruption law.

## 1 INTRODUÇÃO

A ampla utilização das inovações tecnológicas permite uma expansão cada vez maior do fenômeno da globalização, que tem como um de seus muitos desdobramentos o incremento da corrupção. Para muito além de preocupações regionais, a repercussão dessa modalidade de ilicitude já possui contornos globais. Assim, as infrações que envolvem a prática ilegal da corrupção estão intimamente ligadas aos traços da contemporaneidade, do que se pode observar grandes grupos transnacionais envolvidos em escândalos desse jaez já em nível mundial.

Em escala global, o combate a corrupção ganhou contornos de preocupação no âmbito da ONU, com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que reúne temas como a prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. No Brasil, a Lei 12.864/2013 – Lei Anticorrupção –, o Decreto 11.129/2022 que a regulamentou, formam o pacote legislativo que trata do assunto, prevendo a responsabilização e o sancionamento civil e administrativo por atos de corrupção.

Acontece que ainda antes de um regime global de proibição, a corrupção já era tratada pelo sistema jurídico como um ato ilícito, tendo sido regulada pelo Direito Penal em tempos passados. Diante, porém, da legislação anticorrupção extrapenal prevista a partir da Lei 12.846/2013 – ancorada sob um regime de Direito Administrativo Sancionador, é que este trabalho encontra seu objetivo, tratando da



análise dos modelos de sancionamento da lei anticorrupção e da sua aproximação analítica ao Direito Penal.

Com efeito, a atual conjuntura das formas de sancionamento, mormente no âmbito do novo conjunto normativo brasileiro anticorrupção, tornam-se imperiosos alguns questionamentos. Primeiro, a qual distância se encontram o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal para o fim de se verificar a verdadeira natureza da novel legislação? E, afinal, os ilícitos administrativos da lei anticorrupção não estariam a configurar uma sobreposição às sanções penais? Está, pois, na busca por estas respostas, o âmago deste estudo.

Assim, torna-se imprescindível aprofundar, à luz da lei anticorrupção, os pontos de contato entre as sanções previstas para espécie com o próprio Direito Penal. Isso porque a Lei nº 12.846/2013 prevê um conjunto de regras sancionadoras que não se limitam à complementar a norma penal, mas inauguram um novo sistema punitivo que talvez esteja apto a sobrepor diferentes sancionamentos em detrimento da prática de condutas que, senão idênticas, em muito se assemelham.

Deve-se, portanto, debruçar cuidado a este regime, pois ainda que a lei expressamente mencione que as suas sanções não afetam os processos de responsabilização de outras searas punitivas, não se pode passar ao largo da investigação sobre as possibilidades de aproximação analítica do regime Administrativo Sancionador anticorrupção ao Direito Penal.

Através desta perspectiva, o propósito é observar a (in)existência da sobreposição de sanções da nova lei com aquelas já estabelecidas em outros domínios do direito punitivo, especialmente as do Direito Penal, questionando, assim, a legitimidade desse regime jurídico sancionador contra atos de corrupção.

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

O diploma anticorrupção previsto na Lei nº 12.846/2013 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 (BRASIL, 2000); no Decreto 4.410/02, que promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em Caracas (BRASIL, 2002); e no Decreto 5.687/06 que adota a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (BRASIL, 2006). 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.

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 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 (BRASIL, 2011); da Lei nº 12.683/12, que aprimora o regime contra a lavagem de dinheiro (BRASIL, 2012); e da Lei nº 12.813/13, que trata do conflito de interesses no âmbito da administração federal (BRASIL, 2013).

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>3</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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> O Bribery Act Britânico se trata de uma das legislações mais rigorosas do mundo em relação ao combate à corrupção.

<sup>3</sup> Sobre a dificuldade de diferenciação entre as sanções penais e as sanções administrativas, ver (PRATES, 2005, p. 133-142).



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 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>4</sup>, categoria com elevada carga de interdisciplinariedade e por muitos considerada “terra-de-ninguém”<sup>5</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 (CLUNY, 2007).

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.

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

<sup>4</sup> 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, 2013, p. 105-173).

<sup>5</sup> 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, 2009, p. 271-296).



desde o século XIX, a partir da evolução dos estudos sobre a Teoria da Sanção<sup>6</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>7</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 nova 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>8</sup> entre as sanções nos ramos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, o intuito é desenvolver uma fundamentação contemporânea, fugindo as raízes teleológicas iniciais, em razão da necessária valorização dos interesses específicos da tutela das penalidades contra

<sup>6</sup> 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, 2005, p. 149-194).

<sup>7</sup> Sobre o poder de polícia e a sua evolução no contexto sancionatório do direito administrativo, ver: (ROQUE, 2013). Sobre as leis de polícia como configuradoras de um direito penal de polícia, ver (VILELA, 2013, pp. 43-54).

<sup>8</sup> A respeito de uma análise crítica sobre a diferenciação ontológica entre os ilícitos penal e administrativo, consultar (NIETO, 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, 2005, p. 136).





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.

### 3 EVOLUÇÃO E AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Em função da atualidade da aplicação e alta incidência da lei diante dos escândalos corruptos 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>9</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

<sup>9</sup> 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 (OLIVEIRA, 1985), (OLIVEIRA, 2013), (OSÓRIO, 2009).



se deu muito em função de movimentos de despenalização<sup>10</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>11</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 (OLIVEIRA, 2013, p. 104). 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 por este motivo que a doutrina espanhola debruça especial caracterização aos limites desse instituto. Garcia de Enterría conceitua a sanção administrativa como um mal infligido 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 (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1976, p. 399-430). 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 (NIETO, 2005, p. 142).

<sup>10</sup> 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 fenômeno 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 red denominação (VILELA, 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, 1983, p. 315-336).

<sup>11</sup> 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.





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>12</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>13</sup> em uma evolução do direito penal de polícia até o direito contra-ordenacional<sup>14</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 (PRATES, 2005).

Em terras brasileiras, o conceito de sanção administrativa é elaborado por Fábio Medina Osório (OSÓRIO, 2009, p. 104), 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.

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

<sup>12</sup> 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, 2013, p. 105-173).

<sup>13</sup> 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, 1998).

<sup>14</sup> 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, 2013).



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”* (OSÓRIO, 2009, p. 132).

Na delimitação dessas questões ao âmbito da legislação brasileira anticorrupção, Rolando Casemiro retrata o particular efeito na dificuldade de 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” (CASEMIRO, 2010, p. 28).

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.

## 4 OS SANCIONAMENTOS DA NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E A SUA APROXIMAÇÃO ANALÍTICA AO DIREITO PENAL

A Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013) 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. Contudo, na hipótese do art. 14, caso haja



desconsideração da personalidade jurídica, propõe-se a extensão dos efeitos das sanções aos administradores e sócios (BRASIL, 2013):

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.

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.

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 nova lei de um verdadeiro Direito Penal “envergonhado”<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> A expressão é referida por Nieto (NIETO, 2005, p. 27).



Demais disso, 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 sistemas (penal ou administrativo) oscila conforme a modelagem das penas previstas e não em função dos respectivos rótulos (SANTOS; OSÓRIO; WELLISCH, 2012, p. 27).

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.

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.

Não é por acaso que, baseado numa ótica humanística<sup>16</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 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

<sup>16</sup> A evolução do direito penal em uma ótica humanística pode ser revisitada na obra de Beccaria. (BECCARIA, 2012).



construídas pelo Direito Penal em relação a essas noções não podem ser aferidas unicamente em função dos valores por ele abrangidos<sup>17</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>18</sup>. Com efeito, a ausência de diferenças ontológicas entre sanções penais e administrativas encontra refúgio em uma série de fundamentos finalísticos, axiológicos e filosóficos (SANTOS; OSÓRIO; WELLISCH, 2012, p. 33).

O próprio Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e as Cortes Constitucionais Europeias consagram a aplicação dos princípios penais ao Direito Administrativo Sancionador<sup>19</sup>. Explica Medina Osório 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" (SANTOS; OSÓRIO; WELLISCH, 2012, p. 34-35).

Essa referência se dá principalmente em função de que recorrentemente as sanções administrativas superam, em termos de gravidade e de efeitos aflictivos, as penais, como é o caso do que se verifica na lei anticorrupção.

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 natureza 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

<sup>17</sup> Sobre as noções de *culpa*, *dolo* e *negligência* no âmbito do direito administrativo sancionador, ver (NIETO, 2005, p. 371-414).

<sup>18</sup> Essa evolução é anotada em detalhes por (NIETO, 2005).

<sup>19</sup> Nesse sentido, há decisões na Espanha STC 26/94 e STC 4/82 e no TEDH, de 8 de junho de 1976.



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*” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1976, p. 422).

De tudo, entretanto – e no respeito aos limites deste trabalho –, o que mais inspira reflexão é o teor do art. 14 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 nova lei da pessoa jurídica à pessoa física, estaria apta a encerrar uma sobreposição de sanções administrativas e penais contra atos corruptivos.

## 5 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>20</sup>.

Por várias razões, porém, esse entendimento se encontra utlrapassado. 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>21</sup>. Daí porque a simples ameaça 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

<sup>20</sup> Nesse sentido (NIETO, 2005, p. 182-185) e (VILELA, 2013, p. 43).

<sup>21</sup> Para maior desenvolvimento sobre as finalidades das penas, ver (FIGUEIREDO DIAS, 2009, p. 51-54).





penais têm poder de atuação em momento posterior a prática das violações, sendo antes elementares como instrumento de adequação de condutas (ROQUE, 2013, p. 105-173).

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>22</sup> de normas de natureza diversa, especialmente na doutrina e jurisprudência brasileira, vêm geralmente atrelada a uma espécie de mantra a respeito do fundamento constitucional da independência entre as instâncias. 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.

Assim, é comum que eventual réu absolvido na seara administrativa tenha tal decisão ignorada na esfera penal, considerando cada segmento do 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 (BOTTINI, 2015).

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 (BRASIL, 1941), 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>23</sup>.

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,

<sup>22</sup> A expressão é de Miguel Prata Roque (ROQUE, 2013, p. 105-173).

<sup>23</sup> 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).



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>24</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 (OLIVEIRA, 2013, p. 103) – como é o caso da lei brasileira anticorrupção.

Mas, se outrora eram bem delineados os limites entre os diferentes domínios administrativo e penal, hoje, se vêem constantemente confrontados com “micro-revisões”<sup>25</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 nova 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.

<sup>24</sup> A esse respeito, ver (SILVA SÁNCHEZ, 2002, p. 112-135). Ainda sobre a “hipertrofia” do Direito Administrativo Sancionador, ver (CEREZO MIR, 2004, p. 50 e s).

<sup>25</sup> O termo é utilizado por Faria Costa (COSTA, 2009, p. 82.)



À primeira vista, pode haver responsabilização criminal, civil e administrativa, pois se tratam 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 (BOTTINI, 2015):

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<sup>26</sup>. 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 de controle social, sob pena de subversão a *ultima ratio* da intervenção penal e a sua fragmentariedade (BOTTINI, 2015).

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 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 (BITENCOURT, 2013, p. 297).

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.

No Código Penal Brasileiro, 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. (JUSTEN FILHO, 2013)

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 (JUSTEN FILHO, 2013).

A conduta de uma pessoa física apta a encerrar punição de pessoa jurídica pela nova 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.

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.

## 6 CONCLUSÃO



Os cenários de crise político-institucional costumam abrir lugar ao fortalecimento de ferramentas estatais voltadas ao combate de determinados ilícitos, especialmente dos que fragilizam direitos e garantias, como é o caso dos escândalos de corrupção descortinados no país, nomeadamente a partir da Operação Lava-Jato. Essa constatação se evidencia na multiplicação de condutas perseguidas por poderes sancionatórios com atribuições para punição de mesmos fatos, ainda que sob o fundamento de se tratar de tutela de bens jurídicos diversos.

Nesse panorama, o foco do trabalho recaiu, no primeiro capítulo, em uma aproximação ao tema, com o intuito de situar o atual panorama do Direito Administrativo Sancionador enquanto regime jurídico que alimenta a nova lei, trabalhando, pois, a sua evolução e independência como ramo autônomo do direito punitivo. Em um segundo momento, se pretendeu investigar a aproximação analítica das sanções anticorrupção ao Direito Penal, em função da sua notada lesividade. O entendimento é de que a Lei 12.846/2013, ainda que se rotule como civil e administrativa, apresenta características sancionadoras afetas ao Direito Penal. Daí porque tratar-se-ia da manifestação de um verdadeiro Direito Penal “envergonhado”. Para mais, a partir da análise da legislação penal já existente quando em cotejo com a nova lei, a sobreposição de sanções é situação que se evidencia latente.

Diante disso, o que se pretendeu sustentar, ainda que em breves linhas, é que o poder público sancionatório deve respeitar o império da Lei e do Direito no exercício da pretensão punitiva e na imposição de medidas sancionadoras. Qualquer precipitação nesse sentido acaba por enfraquecer o Estado enquanto instituição, inibindo o poder punitivo. Uma formatação sancionatória atenta aos moldes dos princípios formadores do ordenamento jurídico, ao contrário, garante a estabilidade necessária ao combate da impunidade.

Em um Estado Democrático de Direito, o risco de aplicações sobrepostas de sanções impõe a temperança do princípio da independência das instâncias administrativa e penal, funcionando como garantia de que as infrações não serão apuradas e julgadas à margem de qualquer interferência de resultado de uma na outra. A autonomia das esferas não pode, pois, erguer-se como dogma, haja vista a multiplicidade de situações em que os fatos se colocam em todos os ramos do direito punitivo.

Portanto, ainda que uma legislação forte no combate aos atos de corrupção seja medida imperiosa no atual contexto brasileiro, a legitimação da ação estatal deve





se dar através de critérios unitários e comprometidos com resultados concretos. E não, em via contrária, com o desencadeamento descontrolado e irracional de processos sancionadores, à custa de um pragmatismo isento de legitimidade, como é o caso da lei anticorrupção.

## REFERÊNCIAS

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: 5 mai. 2023.

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: 6 mai. 2023.

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 6 mai. 2023.

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 6 mai. 2023.

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 6 mai. 2015.



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 5 mai. 2023.

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 6 mai. 2023.

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 5 mai. 2023.

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 6 mai. 2023.

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 6 mai. 2015.

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 eruoepu – 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 5 mai. 2023.



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

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Direito Penal – As consequências jurídicas do crime**, 2<sup>a</sup> 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.

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 6 mai. 2023.

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 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.

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 2<sup>a</sup> edição espanhola, Luiz Otávio Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



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.

