

A APLICAÇÃO CONJUNTA DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ANTICORRUPÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES À LUZ DO PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM

THE JOINT APPLICATION OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT AND ANTI-CORRUPTION LAWS: LIMITS AND POSSIBILITIES IN LIGHT OF THE NON BIS IN IDEM PRINCIPLE

LA APLICACIÓN CONJUNTA DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN Y DE CONDUCTA ADMINISTRATIVA INAPROPIADA: LÍMITES Y POSIBILIDADES A LA LUZ DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

Gleyton Gomes Correa¹, Maria Gabrielle Fernandes Vieira de Sousa², Sérgio Garcia Fernandes³, Álvaro Gomes dos Reis Neto⁴

DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3494

Recibido: 01/10/2025 | Aceptado: 02/10/2025 | Publicación en línea: 15/10/2025.

RESUMO

O estudo analisa a aplicação conjunta da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção no sistema jurídico brasileiro, considerando os fundamentos constitucionais e dogmáticos que orientam o Direito Administrativo Sancionador. O objetivo geral consiste em examinar os limites e possibilidades da convivência entre os dois regimes legais à luz do princípio do non bis in idem. Como objetivos específicos, busca-se identificar pontos de convergência e de tensão entre as legislações, avaliar a compatibilidade de suas sanções e verificar a função limitadora do princípio na contenção do poder punitivo estatal. O problema de pesquisa se estrutura na seguinte pergunta: é juridicamente possível a aplicação simultânea das duas leis sobre um mesmo conjunto fático sem violar o princípio do non bis in idem? A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, com análise normativa e jurisprudencial sobre o tema. Os resultados demonstram que a aplicação simultânea é admissível, desde que respeitados critérios de identidade de fato, de bem jurídico e de fundamento normativo, de modo a evitar duplicidade sancionatória. A conclusão indica que o princípio do non bis in idem funciona como cláusula de racionalidade do sistema, exigindo a integração entre instâncias sancionatórias e a proporcionalidade na aplicação de sanções.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Anticorrupção. Direito Administrativo Sancionador. Non bis in idem.

¹ Especialista em Direito Público, Faculdade Maurício de Nassau (UNISSAU), Paulista, Pernambuco, Brasil.
E-mail: gleytongc@hotmail.com

² Mestranda em Ciências Sociais, Universidade Federal do ABC (UFABC), São Paulo, São Pulo, Brasil.
E-mail: Mariagfvs19@gmail.com

³ Mestre em Administração, Must University, Adrianópolis, Manaus, Amazonas.
E-mail: sergiogarciafernandes@hotmail.com

⁴ Especialista em Direito Público, Universidade de Taubaté (UNITAU), Taubaté, São Paulo, Brasil.
E-mail: alvaroreisneto@gmail.com

ABSTRACT

This study analyzes the joint application of the Administrative Misconduct Law and the Anti-Corruption Law in the Brazilian legal system, considering the constitutional and dogmatic foundations that guide Administrative Sanctioning Law. The general objective is to examine the limits and possibilities of the coexistence between the two legal regimes in light of the non bis in idem principle. Specific objectives include identifying points of convergence and tension between the laws, assessing the compatibility of their sanctions, and verifying the principle's limiting role in curbing the state's punitive power. The research problem is structured around the following question: is it legally possible to simultaneously apply the two laws to the same set of facts without violating the non bis in idem principle? The methodology used was bibliographical research, with normative and case law analysis on the subject. The results demonstrate that simultaneous application is admissible, provided that criteria of identity of fact, legal interest, and normative basis are met, in order to avoid duplication of sanctions. The conclusion indicates that the principle of non bis in idem functions as a rationality clause within the system, requiring integration between sanctioning bodies and proportionality in the application of sanctions.

Keywords: Administrative Misconduct. Anti-corruption. Sanctioning Administrative Law. Non bis in idem.

RESUMEN

Este estudio analiza la aplicación conjunta de la Ley de Faltas Administrativas y la Ley Anticorrupción en el ordenamiento jurídico brasileño, considerando los fundamentos constitucionales y dogmáticos que rigen el Derecho Administrativo Sancionador. El objetivo general es examinar los límites y las posibilidades de la coexistencia entre ambos regímenes jurídicos a la luz del principio non bis in idem. Los objetivos específicos incluyen identificar puntos de convergencia y tensión entre las leyes, evaluar la compatibilidad de sus sanciones y verificar el papel limitante del principio en la contención del poder punitivo del Estado. El problema de investigación se estructura en torno a la siguiente pregunta: ¿es jurídicamente posible aplicar simultáneamente ambas leyes a un mismo conjunto de hechos sin violar el principio non bis in idem? La metodología empleada fue la investigación bibliográfica, con análisis normativo y jurisprudencial sobre el tema. Los resultados demuestran que la aplicación simultánea es admisible, siempre que se cumplan los criterios de identidad de hecho, interés jurídico y fundamento normativo, a fin de evitar la duplicación de sanciones. La conclusión indica que el principio non bis in idem funciona como una cláusula de racionalidad dentro del sistema, que exige la integración entre los órganos sancionadores y la proporcionalidad en la aplicación de las sanciones.

Palabras clave: Faltas Administrativas. Anticorrupción. Derecho Administrativo Sancionador. Non bis in idem.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A aplicação conjunta da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção situa-se no interior do Direito Administrativo Sancionador, cujo núcleo principal compreende legalidade, tipicidade, culpabilidade administrativa, proporcionalidade e devido processo, o que desloca a análise do caso concreto para a identificação do bem jurídico tutelado, da identidade fática e do fundamento normativo que sustenta a resposta estatal. Ao reconhecer que ambas integram o gênero do poder punitivo estatal, a discussão passa a considerar coordenação entre esferas, vedação ao bis in idem e métricas de dosimetria capazes de evitar somatórios desarrazoados, como propõem leituras sistemáticas do tema em Araújo (2022) e Osório (2015). A aproximação funcional entre sanções administrativas e penais no que toca ao efeito aflitivo intensifica a necessidade de filtros materiais e procedimentais na persecução de atos lesivos contra a Administração, conduzindo a exigência de coerência entre persecuções paralelas e de comunicação interinstitucional para reduzir redundâncias e inconsistências, conforme o enquadramento de Santana (2023).

A reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021 consolidou a submissão do regime de improbidade aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, com impacto direto sobre a classificação da ação como repressiva e sobre a delimitação do catálogo sancionatório, o que impõe compatibilização com a LAC e com diplomas setoriais correlatos, como examina Castro Paula (2023). Nesse contexto, a sobreposição de sanções com impacto econômico, como proibição de contratar, multas e restrições a benefícios, demanda aplicação concreta de critérios de proporcionalidade e de conexão entre decisões, inclusive mediante consideração de sanções já aplicadas para cálculo de novas respostas, diretriz presente na LINDB e trabalhada por Marques Neto e Freitas (2018). A responsabilização objetiva da pessoa jurídica sob a LAC, cotejada com a exigência de dolo na LIA, reorganiza o campo de imputação e exige rigor na diferenciação entre ilícito sancionável e irregularidade administrativa, o que requer desenho probatório que documente nexo de benefício e estrutura de governança, como problematiza Pereira (2017).

A coordenação é tensionada pelo desenho do acordo de leniência da LAC, que confere benefícios restritos e não projeta efeitos plenos sobre outras esferas, o que limita sua atratividade e produz incerteza quanto a riscos residuais de ações paralelas. A literatura assinala que a previsibilidade dos benefícios e a definição de efeitos intersistêmicos são condições para que o instrumento alcance finalidade de desarticulação de esquemas e produção de prova qualificada,

linha desenvolvida por Schulz e Brasil (s.d.). A ausência de imunidade total, a manutenção do dever de reparar e a falta de extensão automática a outras instâncias indicam necessidade de ajustes normativos e procedimentais, inclusive quanto à repartição de competências para negociação e à vinculação do resultado colaborativo sobre sanções em curso, temas examinados por Canetti (2020), Zimmer Júnior e Nohara (2021) e Cunha e Souza (2018).

O problema de pesquisa se formula nos seguintes termos, considerados o contexto normativo e a prática institucional: é juridicamente possível aplicar simultaneamente a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção sobre um mesmo conjunto fático, sem violação ao princípio do non bis in idem, assegurando coerência dogmática, coordenação entre instâncias e proporcionalidade na dosimetria das sanções?

O objetivo geral consiste em analisar limites e possibilidades da aplicação simultânea dos dois regimes sancionadores à luz do princípio do non bis in idem, com ênfase na compatibilização entre fundamentos normativos, identidade fática e proteção do bem jurídico administrado. Os objetivos específicos concentram-se em mapear convergências e tensões entre os catálogos de sanções e os critérios de imputação, em examinar o impacto da reforma da LIA sobre o campo de incidência e a exigência de dolo, em avaliar a função e a atratividade do acordo de leniência no arranjo intersistêmico e em propor critérios operacionais para evitar duplicidade sancionatória, incluindo parâmetros de conexão entre procedimentos, registros unificados de sanções e uso consistente da diretriz de consideração de gravames já aplicados.

A metodologia adotada é bibliográfica, com análise normativa e jurisprudencial, estruturada em leitura crítica comparada dos regimes sancionadores, identificação de pontos de contato e diferenciação entre bens jurídicos, reconstrução de debates doutrinários relevantes e exame de diretrizes de coordenação interinstitucional aplicáveis ao caso de incidência simultânea. A justificativa assenta-se na necessidade de oferecer roteiro de racionalização para perseguições que envolvem múltiplas esferas e sujeitos distintos, reduzindo incertezas, mitigando custos transacionais e prevenindo sobreposição indevida de sanções; a elaboração de critérios de identidade fática, fundamento normativo e bem jurídico tutelado, articulados ao manejo do non bis in idem e à consideração obrigatória de sanções anteriores, contribui para a estabilidade decisória, para a previsibilidade regulatória e para a integridade da tutela do erário em contexto de multiplicidade normativa.

O PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM E SUA RECEPÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Origem e Evolução Histórica do Princípio no Direito Sancionador

A formação do direito sancionador encontra raízes no movimento de constitucionalização das práticas administrativas, processo que impôs à atuação estatal parâmetros normativos estruturados a partir da ordem constitucional. A centralidade da Constituição fez com que a atividade sancionadora da Administração fosse compreendida como derivação da própria juridicidade constitucional, estabelecendo limites e impondo obrigações. Binenbojm (2014) observa que a sanção administrativa representa um gravame que interfere diretamente na esfera de direitos fundamentais, razão pela qual deve ser reconduzida à lógica da garantia constitucional. Essa compreensão reforça a vinculação entre a atuação administrativa e os princípios de legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica, inaugurando um paradigma que coloca o administrado como sujeito protegido diante do poder punitivo estatal. O percurso histórico demonstra que a ampliação do campo sancionador administrativo ocorreu em paralelo com a necessidade de submeter o poder punitivo a salvaguardas constitucionais, criando um sistema em que a validade da sanção se mede pelo grau de observância às garantias previstas na Constituição.

Essa leitura permite situar a evolução histórica do princípio no interior do direito sancionador em conexão com a formação do Estado de Direito. O deslocamento da função repressiva do Estado, antes difusa e exercida sem balizas normativas claras, para um sistema juridicamente estruturado evidencia que as práticas sancionatórias só alcançam legitimidade quando orientadas pelos princípios constitucionais. O direito sancionador surge, nesse sentido, como campo que não pode se autonomizar da Constituição, sob pena de perder coerência com o ordenamento jurídico. A reflexão de Binenbojm (2014) mostra que a atividade administrativa punitiva exige interpretação estritamente vinculada à ordem constitucional, condição para evitar a imposição arbitrária de sanções. Esse processo evidencia a importância histórica da constitucionalização das instâncias sancionatórias e explica a origem do princípio como mecanismo de controle da repressão administrativa.

Toda atividade administrativa deve observância, primeira e precipuamente, aos princípios e regras constitucionais. Como já afirmei, a Constituição representa o cerne da vinculação administrativa à juridicidade. O mesmo se passa em relação ao exercício de poder punitivo pela

Administração Pública. Aliás, essa é uma das searas em que o grau de impregnação constitucional é dos mais intensos. E há razão para tanto. Ao sancionar os particulares, a Administração lhes impõe gravame que afeta de forma severa a sua esfera de direitos fundamentais. Daí a importância de se reconduzir essa atividade repressiva à lógica garantística da Constituição, da qual se extrai um robusto sistema de princípios e regras voltados à proteção dos administrados contra o exercício do poder punitivo estatal (Binenbojm, 2014, p. 472).

O desenvolvimento do direito sancionador, embora ligado ao direito administrativo, não se explica sem considerar sua relação histórica com o direito penal. Osório (2011) identifica que a trajetória do direito penal se estruturou a partir do Iluminismo e das concepções humanistas advindas da Revolução Francesa, estabelecendo parâmetros de limitação do poder punitivo e defesa da autonomia individual. Esse percurso histórico construiu institutos e conceitos que consolidaram a função do direito penal como mecanismo de proteção de liberdades fundamentais. O direito administrativo sancionador, por sua vez, remonta ao exercício do poder de polícia, mas a comparação com o penal evidencia a necessidade de absorver princípios e garantias que assegurem racionalidade à punição estatal. A origem e evolução do princípio no direito sancionador se explicam, assim, pela interseção entre a experiência penal e a prática administrativa, em um esforço contínuo de harmonizar repressão com garantias jurídicas.

Esse processo evidencia que a conformação do princípio no direito sancionador não se reduz a uma transposição automática de institutos penais, mas a uma reconstrução progressiva que considera as especificidades da atuação administrativa. A aproximação entre as duas esferas reflete a percepção de que o exercício do poder punitivo, qualquer que seja a instância, deve observar limites jurídicos orientados pela proteção de direitos fundamentais. Ao destacar a função do direito penal como controle do poder estatal, Osório (2011) mostra que a evolução histórica da punição revela uma convergência no sentido de impor ao Estado restrições normativas que assegurem legitimidade ao ato sancionador. Assim, a historicidade do princípio demonstra sua vinculação à necessidade de que a repressão estatal seja exercida de forma racional e controlada, impedindo abusos.

A Revolução Francesa constitui marco decisivo para compreender a elevação do princípio do *ne bis in idem* à condição de garantia constitucional. A Constituição francesa de 1791 consolidou a noção de que nenhuma pessoa poderia ser julgada novamente pelo mesmo fato após absolvição por júri, estabelecendo fundamento normativo para a limitação do poder punitivo estatal. A inserção dessa cláusula na ordem constitucional revela a transição histórica de um

sistema em que o Estado detinha poderes amplos de repressão para outro em que as sanções deveriam respeitar parâmetros de proteção da liberdade individual. Esse momento representa não apenas um avanço do direito penal, mas também a sedimentação de um princípio que se projetaria sobre o direito sancionador em geral.

Essa evolução demonstra que a origem do princípio no direito sancionador se vincula a movimentos constitucionais que afirmaram garantias fundamentais contra a arbitrariedade. A experiência francesa evidencia como a construção histórica do princípio foi essencial para que a repressão estatal se submetesse a limites normativos claros, articulados com a noção de coisa julgada e com a proteção da segurança jurídica. A internalização do princípio em diferentes ordenamentos demonstra sua difusão como garantia universal que condiciona a validade das práticas sancionatórias. A vinculação entre direito penal e administrativo sancionador se reafirma nesse ponto, na medida em que ambos partilham da necessidade de respeitar o limite da não repetição de punições pelo mesmo fato.

O direito administrativo sancionador consolidou-se como extensão do poder punitivo estatal, mas sua evolução demonstra a necessidade de absorver garantias processuais que historicamente foram afirmadas no direito penal. A vinculação entre esses campos revela que, embora possuam origens distintas, convergem no reconhecimento de limites normativos que asseguram a racionalidade do exercício da sanção. Silveira (2014) observa que, embora o direito administrativo sancionador tenha raízes no poder de polícia, a sua conformação atual exige a aplicação de princípios consagrados constitucionalmente, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, além da possibilidade de aplicação de lei posterior mais benéfica ao administrado. Essa aproximação entre instâncias evidencia a incorporação de garantias que antes eram exclusivas do direito penal, demonstrando que a evolução do princípio no direito sancionador acompanha a lógica de fortalecimento dos mecanismos de contenção do poder estatal.

A construção histórica desse ramo evidencia que a autonomia do direito administrativo sancionador não exclui a necessidade de observância de princípios que assegurem coerência com o sistema constitucional. O reconhecimento de que a sanção administrativa integra o poder punitivo estatal justifica a aplicação de garantias processuais semelhantes às do direito penal, ainda que adaptadas às especificidades administrativas. Essa perspectiva reflete a percepção de que o Estado, ao impor restrições e gravames por meio de sanções, deve fazê-lo em consonância com parâmetros constitucionais que limitem a arbitrariedade e promovam segurança jurídica. A

prática institucional, como apontam decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, demonstra a necessidade de efetiva vinculação da atuação administrativa ao conjunto de princípios processuais que asseguram a validade do exercício sancionador.

As peculiaridades do direito administrativo sancionador impõem cautelas especiais. Isto porque, apesar de ser considerado ramo distinto do direito penal, o direito administrativo sancionador é considerado um braço do direito punitivo estatal, com origens no poder de polícia, ainda que possua certa flexibilidade na sua aplicação, como assinala FABIO MEDINA OSORIO. Neste sentido, alguns princípios tradicionais do direito penal ganham relevo no terreno do direito administrativo sancionador, como é o caso da aplicação de lei posterior mais benéfica ao administrado, além dos princípios gerais processuais consagrados constitucionalmente, como o do devido processo legal, da ampla defesa e do direito ao contraditório. Os precedentes administrativos no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) cofirmam estes dizeres na prática.” (Silveira, 2014, p. 17)

A reflexão contemporânea tem apontado para as tensões que decorrem da fragmentação das instâncias sancionatórias, questão que expõe a insuficiência do paradigma da incomunicabilidade entre esferas administrativa, penal e civil. Araújo (2019) argumenta que a separação absoluta das instâncias produz insegurança e compromete a efetividade do regime sancionatório, tornando necessário repensar a forma como o poder punitivo é distribuído. A crítica a esse modelo indica a urgência de maior racionalidade na articulação entre os diferentes campos sancionadores, de modo que a atuação estatal se torne mais clara para o destinatário da norma e menos onerosa para o próprio Estado. Essa reflexão permite compreender que a evolução histórica do princípio no direito sancionador não se encerra na sua recepção constitucional, mas se projeta no debate atual sobre a necessidade de integração e proporcionalidade na aplicação das sanções.

Esse debate revela que a efetividade do princípio depende da superação de modelos que perpetuam fragmentação e incoerência entre as instâncias. A crítica contemporânea busca restabelecer uma racionalidade sistêmica, na qual as diferentes esferas de responsabilização se articulem de forma compatível com a Constituição e com a proteção dos direitos fundamentais. O desafio consiste em evitar tanto a sobreposição de punições pelo mesmo fato quanto a dispersão que compromete a legitimidade do regime sancionador. A posição de Araújo (2019) reforça a necessidade de reconfigurar a política sancionatória em bases mais integradas, reduzindo

duplicidades e promovendo clareza normativa, em linha com o processo histórico de fortalecimento das garantias constitucionais no exercício do poder punitivo.

O paradigma da incomunicabilidade entre as instâncias tem sido objeto de ampla crítica doutrinária, usualmente relacionada à insegurança e à ineficiente fragmentação do regime jurídico sancionatório existente. Tal modelo, quando não relativizado, propugna solução incompatível com a Constituição da República, dissonante do Estado de Direito e inconciliável com a tutela dos direitos fundamentais. Na doutrina contemporânea, aponta-se a necessidade de uma maior racionalidade na punição de condutas que transbordam a instância administrativa e repercutem na penal e na cível, a fim de que a política sancionatória se torne ‘mais legítima, mais clara para o destinatário da norma, mais proporcional e menos dispendiosa para o Estado (Araújo, 2019, p. 632).

A trajetória histórica do princípio no direito sancionador mostra que sua origem está vinculada ao processo de constitucionalização da atividade punitiva, consolidado no reconhecimento de que qualquer sanção deve observar garantias de juridicidade. Desde a experiência da Revolução Francesa, que alçou o princípio do *ne bis in idem* ao plano constitucional, até a incorporação de garantias processuais do direito penal ao âmbito administrativo, observa-se uma linha evolutiva voltada à contenção do poder estatal. Essa evolução evidencia que o direito sancionador não pode ser compreendido como campo autônomo e isolado, mas como dimensão do poder punitivo que deve operar dentro das fronteiras estabelecidas pela Constituição.

A reflexão contemporânea amplia esse processo ao problematizar a fragmentação e a incomunicabilidade entre instâncias, propondo uma racionalidade integradora que assegure proporcionalidade e evite duplicidade punitiva. O percurso histórico, portanto, revela que a evolução do princípio no direito sancionador não se limita a sua origem constitucional, mas se projeta nas discussões atuais sobre a necessidade de sistemas mais articulados, coerentes e conformes às garantias fundamentais. Assim, a origem e evolução histórica do princípio evidenciam a tensão permanente entre a necessidade de repressão estatal e a obrigação de proteger direitos fundamentais, tensão que permanece como elemento estruturante da reflexão teórica e da prática sancionadora.

Dimensões Constitucionais e Penais do Non Bis In Idem

A compreensão do non bis in idem como direito fundamental decorre de sua inserção no sistema constitucional brasileiro por força do art. 5º, § 2º da Constituição, que acolhe direitos decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, o que permite reconhecer a incidência do princípio ainda que não expreso nominalmente. Arêdes (2018) sustenta que essa abertura constitucional confere fundamento normativo para a vedação de múltiplas respostas sancionatórias sobre o mesmo fato, organizando limites para o exercício do jus puniendi. A recepção de tratados de direitos humanos, entre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos, reforça esse enquadramento; Sousa (2020) e D’Urso (2014) indicam que o Pacto de San José funcionou como vetor de incorporação da cláusula de não repetição punitiva, consolidando-o como direito de proteção contra duplicidade persecutória e sancionatória. A base lógica do princípio, como explica Torres (2011), se ancora na soberania e na legitimidade do Estado e no respeito à coisa julgada como decisão que se tem por verdadeira, de modo que a repetição de perseguições ou punições pelo mesmo fato compromete a estabilidade das decisões finais e a confiança no sistema.

No plano constitucional, a força normativa da Constituição irradia critérios de interpretação e aplicação do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador. Barroso (2015) afirma que o Direito Penal deve ser lido à luz da Constituição, o que significa delimitar o alcance do poder punitivo segundo direitos e garantias fundamentais, inclusive proporcionalidade e razoabilidade, categorias que, segundo Sousa (2020), dialogam com o non bis in idem como técnica de contenção. Bitencourt (2008) observa que o jus puniendi não é ilimitado e se submete a balizas constitucionais que condicionam a validação de qualquer sanção. Bravo (2014) acrescenta que a Constituição atua como parâmetro de referência para a legislação penal, de modo que comandos infraconstitucionais que admitam duplicidade punitiva devem ser filtrados pela vedação de múltiplas respostas sobre o mesmo fundamento fático. Nessa chave, o non bis in idem opera como cláusula de fechamento do sistema, impedindo que a soma descoordenada de processos e sanções produza resultado incompatível com as garantias constitucionais.

A dimensão processual do princípio incide sobre a perseguição penal, vedando multiplicidade de procedimentos simultâneos ou sucessivos pelos mesmos fatos. Saboya e Dantas (2006) definem essa vertente como inadmissibilidade de múltipla perseguição, o que implica encerrar o poder de acusar uma vez estabelecida a resposta final sobre o fato imputado. Sousa

(2020) explicita que a proibição abrange processamento e julgamento repetidos, pois a duplicidade de itinerários procedimentais corrói a estabilidade das decisões e amplia riscos de sobreposição punitiva. A dimensão material, também segundo Saboya e Dantas (2006), alcança a acumulação de sanções de natureza penal e administrativa quando fundadas nos mesmos fatos e fundamentos, o que, na formulação de Sousa (2020), inclui a vedação de acúmulo de ações e condenações em juízos diversos quando a identidade fática e a identidade de desvalor jurídico coincidirem. Essa dupla perspectiva evidencia que o princípio atua tanto na porta de entrada do sistema, impedindo repetição persecutória, quanto na saída, limitando a soma de sanções que incidam sobre a mesma conduta.

No desenvolvimento jurisprudencial e normativo interno, a Constituição permanece como eixo de interpretação e coordenação de instâncias. Sousa (2020) critica a tramitação concomitante de processos penal e administrativo sobre o mesmo fato e fundamento, por entender que a prática colide com as garantias constitucionais, inclusive o non bis in idem. A LINDB, em seu art. 22, § 3º, estabelece que sanções já aplicadas sejam consideradas na dosimetria de outras sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato, o que, segundo Marques Neto e Freitas (2018), não configura dupla punição, mas técnica de proporcionalidade e racionalidade sancionatória voltada à prevenção de sobrecarga punitiva. Essa diretriz aponta para mecanismos de coordenação entre instâncias e reforça a leitura constitucional que exige compatibilização de respostas sancionatórias com a unicidade do fato e com a vedação de excessos punitivos.

Na aplicação penal, a incidência do princípio possui alcance que transcende a vedação de dupla persecução, alcançando também a estrutura de dosimetria e a proibição de reavaliação de elementares do tipo. Sousa (2020) sustenta que o non bis in idem impede o uso repetido de uma mesma circunstância para majorar a resposta sancionatória em fases distintas, sob pena de duplicar a censura sobre o mesmo dado fático. O Superior Tribunal de Justiça (2011) firmou orientação segundo a qual a mesma circunstância não pode ser utilizada para compor a pena-base e, novamente, para majorar a sanção como causa de aumento; Sousa (2020) emprega, como exemplo, o concurso de agentes, cuja duplicação levaria a uma soma punitiva sobre a mesma unidade fática. Tashiro (2015) registra que a Súmula 241 do STJ, consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça (2011), veda a utilização da reincidência como agravante genérica e, ao mesmo tempo, como maus antecedentes, evitando contagem dupla de dados do histórico do réu. Esses freios internos demonstram que o princípio opera como limite estrutural da dosimetria.

No diálogo com o Direito Administrativo Sancionador, a qualificação de sanções administrativas pode atrair a disciplina do *non bis in idem* quando se verifique natureza penal segundo critérios materiais. Silveira (2014) examina o caso Grande Stevens no Tribunal Europeu de Direitos Humanos, no qual sanções aplicadas pela autoridade de mercado italiana foram consideradas de natureza penal e, por isso, incompatíveis com nova persecução penal pelos mesmos fatos. O mesmo autor observa que a decisão do TEDH recusou a liberdade absoluta dos Estados para qualificar sanções como administrativas ou penais com a finalidade de afastar a incidência do princípio, o que produz consequências para sistemas que admitem acumulação de respostas sobre a mesma conduta. D'Urso (2014) destaca que a aplicação do *non bis in idem* no Direito Administrativo Sancionador incrementa segurança jurídica, coerência e proporcionalidade do arranjo sancionatório, evitando sobreposição de sanções que reproduzam, no plano administrativo, efeitos punitivos equivalentes aos penais. Esse vetor comparado encontra respaldo no Direito Europeu, em que o art. 50 da Carta dos Direitos Fundamentais e o art. 4º do Protocolo n.º 7 da Convenção Europeia consolidam a vedação, e no qual, segundo Torres (2011), Bravo (2014) e Silveira (2014), o TEDH adota um critério factual para o *idem*, centrado na unidade do acontecimento histórico independentemente da qualificação jurídica nacional.

No contexto brasileiro, o desenho institucional ainda contém traços de reiteração punitiva admitida por compartimentalização de instâncias. Sousa (2020) e Medina Osório (2015) apontam que o modelo vigente legitima a responsabilização do acusado em diferentes esferas pelos mesmos fatos e fundamentos, o que gera duplicidade punitiva em conflito com a vedação constitucional de múltiplas respostas pelo mesmo acontecimento fático. Arêdes (2018) problematiza o dogma da independência entre instâncias e sustenta que a separação rígida é dissonante da Constituição e incompatível com segurança jurídica, o que indica a necessidade de critérios de comunicação institucional e de filtros de identidade fática e de fundamento jurídico. Sousa (2020) propõe que a proporcionalidade atue como ponte entre as searas penal e administrativa, de modo a realizar o reconhecimento do *non bis in idem* material nos casos de concorrência de sanções por um mesmo fato. Araújo (2018) adverte que a pluralidade punitiva desordenada pode produzir somatório de sanções com impacto econômico, jurídico e social sobre o indivíduo, o que reforça a função do princípio como barreira a excessos sistêmicos.

A partir dessas premissas, o caminho interpretativo exige coordenação interinstitucional, teste de identidade fática e de fundamento jurídico e integração entre as fases de persecução e de

dosimetria. Marques Neto e Freitas (2018) oferecem uma técnica de compatibilização por meio do art. 22, § 3º, da LINDB, que impõe consideração de sanções já aplicadas quando se examina resposta de mesma natureza pelo mesmo fato, operando como válvula de racionalidade sem prejuízo da unidade do princípio. A prática penal, com os freios fixados pelo Superior Tribunal de Justiça (2011) e pela Súmula 241, demonstra que a vedação de recontagem de circunstâncias e de uso duplicado de antecedentes sustenta a coerência interna da dosimetria, o que deve inspirar soluções para o diálogo com o espaço administrativo. No plano comparado, a adoção do critério factual pelo TEDH, como estudam Torres (2011), Bravo (2014) e Silveira (2014), sugere parâmetros operacionais para aferir o idem e evitar soluções baseadas apenas na nomenclatura normativa. Em síntese, a dimensão constitucional do non bis in idem organiza o limite do poder punitivo e demanda leitura sistemática do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, enquanto a dimensão penal explicita técnicas de vedação de dupla persecução e de dupla valoração que podem ser estendidas, com as devidas adaptações, às instâncias administrativas. Essa dupla âncora, como formulam Sousa (2020), D’Urso (2014) e Arêdes (2018), projeta um modelo de contenção que integra proporcionalidade, unidade do fato e respeito às decisões finais, com vistas à eliminação de redundâncias punitivas e à preservação da coerência do sistema.

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI ANTICORRUPÇÃO EM DIÁLOGO

Finalidade, Natureza e Alcance Sancionatório da Lei Nº 8.429/1992

A Lei nº 8.429/1992 constitui marco jurídico relevante no tratamento da improbidade administrativa, pois sistematiza mecanismos voltados à repressão de condutas que violam os princípios da moralidade, da probidade e da legalidade administrativa. Sua finalidade não se resume à previsão de sanções, mas também à proteção do patrimônio público e à afirmação de valores constitucionais que estruturam a atuação estatal. Nesse sentido, a lei emerge como resposta à necessidade de conter práticas historicamente arraigadas de apropriação da coisa pública, as quais se perpetuaram desde os períodos coloniais. Carvalho (2017) destaca que a moralidade administrativa é princípio que acompanha a formação do Estado brasileiro e que encontrou na Constituição de 1988 espaço de fortalecimento, o que explica a edição de um diploma normativo com foco na repressão de condutas contrárias à probidade.

A natureza repressiva da lei deve ser compreendida em consonância com seu caráter sancionatório. A ação de improbidade administrativa não foi concebida como mero instrumento de reparação de danos, mas como forma de punição pessoal de agentes que se desviam de sua função pública, violando os princípios constitucionais que norteiam a Administração. A análise de Teles e Vasconcelos Junior (2025) demonstra que a imoralidade administrativa decorre do desvio de poder, o que justifica a criação de mecanismos específicos de contenção e sanção. Assim, a finalidade da lei é reafirmar os limites do exercício da função pública e responsabilizar os indivíduos que, no âmbito de sua atuação, se apropriam da coisa pública ou dela se utilizam de modo incompatível com o interesse coletivo.

O objetivo maior da Lei 8.429/92 é zelar pela moralidade no serviço público, sobrepondo o interesse público ao interesse individual do agente. Nesse diapasão, tem-se que aquele que fizer outro uso de bens do Estado, que não àquele correspondente a sua finalidade, está sujeito às sanções estabelecidas no art. 12 da Lei de Improbidade. Observou-se, diante da evolução histórica, a contínua e crescente preocupação do legislador em editar normas na tentativa de prevenir os atos de improbidade, em especial os aqueles que resultam no enriquecimento ilícito do agente público, ou, ainda, no enriquecimento de terceiros em concorrência com agente público. Logo, com base em pesquisa que remontam às constituições imperiais, conclui-se que as práticas, tão arraigadas pelos gestores públicos nos dias atuais, quais sejam, a administração do erário com a finalidade de locupletação pessoal e o descaso com a coisa pública, possuem suas raízes históricas fincadas no Brasil colonial, onde o Imperador era colocado acima do dever de moralidade e probidade, dispondo da coisa pública de acordo com suas necessidades pessoais, conforme o demonstrado no item 2.1 do presente trabalho (Carvalho, 2017, p. 52).

Ao reconhecer a historicidade da improbidade administrativa, a lei não apenas disciplina sanções, mas procura superar práticas de longa duração relacionadas ao uso privado do patrimônio coletivo. A construção de um regime sancionatório próprio reforça a natureza punitiva do diploma, que se materializa na possibilidade de aplicação de penalidades pessoais. Teles e Vasconcelos Junior (2025) enfatizam que a lei se articula como resposta ao desvio de poder e à violação da moralidade, o que delimita seu alcance como instrumento de repressão. Nesse quadro, a finalidade da lei é tanto preventiva quanto sancionatória, já que busca inibir comportamentos que fragilizam a estrutura do Estado e, simultaneamente, punir aqueles que os praticam.

A delimitação da natureza jurídica da ação de improbidade revela o caráter repressivo da norma. O legislador não pretendeu criar apenas um mecanismo de tutela coletiva, mas consolidar

uma ação com foco na responsabilização individual. A leitura de Castro Paula (2023) evidencia que a ação de improbidade é destinada à aplicação de sanções pessoais, sendo vedada sua utilização como meio de controle da legalidade de políticas públicas ou de proteção genérica de interesses difusos e coletivos. Assim, a lei posiciona-se de maneira clara dentro do campo do direito sancionador, demarcando seus contornos e afastando interpretações que buscavam aproximá-la exclusivamente da seara civil.

Esse delineamento confirma que o alcance sancionatório da lei está diretamente vinculado ao caráter punitivo da ação. A repressão, nesse caso, não se limita à recomposição do patrimônio eventualmente lesado, mas atinge o agente de forma pessoal, por meio de sanções que podem comprometer sua atuação futura na esfera pública. Trata-se de medida voltada a resguardar a integridade institucional da Administração e a reafirmar o princípio da moralidade como valor estruturante.

O alcance da lei deve ser lido à luz da sua previsão expressa de que a ação por improbidade tem natureza repressiva e sancionatória, como salienta Castro Paula (2023). Ao vedar seu uso para o controle de políticas públicas ou proteção genérica de bens difusos, o legislador fixou parâmetros de aplicação que reforçam sua natureza de ação voltada à punição individual. Desse modo, a finalidade, a natureza e o alcance da Lei nº 8.429/1992 se articulam em um mesmo eixo: a proteção da moralidade administrativa por meio da responsabilização pessoal de agentes que atuam em desvio de função.

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (grifos acrescentados) (CASTRO PAULA, 2023, p. 34).

A consolidação do caráter sancionatório da Lei nº 8.429/1992 foi reafirmada pelo legislador em alterações posteriores, sobretudo com a inclusão do artigo 17-D pela Lei nº 14.230/2021. Essa mudança expressa o esforço de delimitar o regime jurídico da improbidade administrativa como um campo específico de responsabilização individual, reforçando sua natureza repressiva. Matos (2022) observa que, ao destacar a aplicação de sanções pessoais, o legislador buscou evidenciar que a improbidade se insere no âmbito do direito sancionador, mas com peculiaridades que não permitem reduzi-la ao direito administrativo sancionador em sentido estrito. Esse aspecto demonstra a amplitude normativa da lei, que não se limita a uma

classificação dogmática, mas se projeta como mecanismo punitivo voltado à preservação dos princípios constitucionais da administração.

Ao estabelecer a natureza sancionatória, a reforma de 2021 também conferiu maior clareza ao alcance da lei. A ação de improbidade, como aponta Santana (2023), não deve ser confundida com instrumento de tutela coletiva, pois sua função é a aplicação de sanções pessoais ao agente que violou a probidade. Essa diferenciação é relevante para afastar interpretações que poderiam estender de forma indevida sua aplicação a esferas próprias de outras ações coletivas. Assim, a Lei de Improbidade se mantém como diploma repressivo, com foco na punição do agente e na reafirmação de limites ao exercício da função pública, reforçando a finalidade de resguardar a moralidade administrativa.

A leitura desse dispositivo indica que a improbidade administrativa, embora inserida no campo das sanções aplicáveis à atividade pública, não pode ser reduzida ao âmbito do direito administrativo sancionador tradicional. Trata-se de uma forma de responsabilização com autonomia, cujo núcleo é a punição pessoal de agentes que se desviam do padrão de conduta esperado. Nesse sentido, o alcance da lei se estende à garantia da moralidade como princípio estruturante, o que explica sua inserção em um regime repressivo de sanções que transcendem a mera reparação do dano. A contribuição de Matos (2022) reforça que o legislador buscou delimitar um campo próprio, capaz de articular repressão, prevenção e reafirmação de valores constitucionais.

Esse enunciado confirma a opção legislativa de restringir o alcance da ação de improbidade ao âmbito da responsabilização individual, evitando sua utilização como sucedâneo de instrumentos coletivos. O afastamento do microssistema de tutela coletiva reforça a ideia de que a improbidade é instituto autônomo, com regime sancionatório próprio e finalidade definida na repressão de condutas que ferem a moralidade administrativa. Dessa forma, a norma consolida sua identidade jurídica como instrumento repressivo que não se confunde com ações voltadas à proteção difusa ou coletiva, ainda que guarde relação indireta com esses interesses.

Assim, ao articular finalidade, natureza e alcance sancionatório, observa-se que a Lei nº 8.429/1992 se estrutura como diploma voltado à proteção da moralidade administrativa por meio da responsabilização individual de agentes públicos. A finalidade central repousa na defesa de valores constitucionais que impedem o uso privado da coisa pública. Sua natureza se caracteriza pela repressão e pela sanção, conforme destacam Carvalho (2017), Teles e Vasconcelos Junior

(2025) e Castro Paula (2023). O alcance, delimitado pela reforma de 2021, posiciona a improbidade como ação repressiva com foco em sanções pessoais, afastada da tutela coletiva.

Estrutura e Peculiaridades do Regime da Lei Nº 12.846/2013

A Lei nº 12.846/2013 estrutura um regime sancionador dirigido a pessoas jurídicas por atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, com base na responsabilização objetiva e na dissociação entre infrações administrativas e repercussões penais dos indivíduos. O desenho do regime combina deveres de prevenção, parâmetros de responsabilização e instrumentos negociais, compondo um conjunto que pretende induzir arranjos internos de integridade e disciplinar condutas que comprometam licitações, contratos e relações com agentes públicos. Ao deslocar o foco da culpabilidade subjetiva para a análise do nexo entre o benefício corporativo e o ato lesivo, o sistema modifica a gramática de imputação e orienta o controle para estruturas organizacionais, políticas internas e registros de decisão. Nessa transição, a conformidade corporativa aparece como variável que influencia gradação da resposta estatal, seja na dosimetria das sanções, seja na elegibilidade para mecanismos de negociação, tal como apontado por Correia (2015) ao enfatizar a função preventiva e indutiva do regime na formação de práticas de transparência e controle.

A ênfase regulatória desloca a discussão para o modo como programas de integridade são concebidos e auditados, para a efetividade de canais de denúncia e para a rastreabilidade de operações, dado que o regime jurídico opera sobre sistemas e não apenas sobre eventos pontuais. O exame do risco de práticas lesivas passa a recair sobre fluxos de contratação, interfaces com poder público e governança de terceiros, com efeitos sobre a alocação de responsabilidades entre matriz e subsidiárias, consórcios e cadeia de fornecedores. Nesse ponto, a literatura registra que a estrutura normativa projeta incentivos para a adoção de controles internos e para a documentação de decisões, com o objetivo de reduzir assimetria informacional na apuração e criar condições para respostas proporcionais, o que se articula com o argumento de Correia (2015) sobre a proeminência de mecanismos preventivos no arranjo legal.

O principal objetivo da lei é propiciar mecanismos efetivos para que sejam implantadas medidas preventivas por partes das empresas (compliance), passando as mesmas a agir com maior transparência, de modo a evitar condutas corruptas, e caso ainda sim tais práticas venham a acontecer, estabelecer meios legislativos próprios para que a responsabilização objetiva e

imediate da pessoa jurídica seja possível. Outro ponto importante da lei reside no fato de instituir sanções econômicas para as pessoas jurídicas, como consequência objetiva pelo descumprimento dos dispositivos legais, servindo de incentivo para que mecanismos institucionais sejam implantados de forma que tais práticas contra legem não ocorram. Apesar da sanção moral não estar afastada do diploma legal, as sanções impostas no artigo 9º da Lei Anticorrupção ferem diretamente a saúde econômica da empresa que praticar delitos de corrupção (Correia, 2015, p. 25-26).

No eixo sancionatório, a lei prevê multa calculada sobre o faturamento bruto e publicação da decisão condenatória em meios definidos, além de um conjunto de consequências judiciais possíveis, com foco na cessação de atividades lesivas e na recomposição de danos. A responsabilização objetiva da pessoa jurídica, como descreve Pereira (2017), produz controvérsias quando aproximada de regimes sancionadores de outras áreas, em especial onde se exige exame do elemento subjetivo para aplicação de penas criminais. A peculiaridade da Lei nº 12.846/2013 reside na separação entre o ilícito administrativo imputado à pessoa coletiva, aferido por parâmetros de resultado e benefício, e eventuais imputações a pessoas naturais, que seguem regime próprio. Essa distinção altera os critérios probatórios e permite que o Estado conduza o processo sancionador por provas documentais e contábeis, traçando a cadeia decisória e financeiro-contratual relacionada ao ato lesivo, sem prescindir de responsabilização individual em outras instâncias quando for o caso, conforme explora Pereira (2017) ao cotejar o catálogo de sanções e o fundamento objetivo da imputação.

O desenho de sanções econômicas e organizacionais afeta governança interna e decisões sobre exposição a risco regulatório, com implicações sobre auditorias, política de terceiros e mecanismos de resposta a investigações. A publicação extraordinária da decisão, a potencial interdição parcial de atividades e a dissolução compulsória em sede judicial compõem um vetor de desincentivo que não se confunde com estigmatização, mas com um cálculo institucional de risco regulatório e contratual, de modo que a gestão de integridade passa a integrar decisões corporativas de investimento e de participação em projetos com o poder público. Ao enfatizar que a imputação prescinde de culpa ou dolo para a pessoa jurídica, Pereira (2017) delimita um campo de discussão sobre proporcionalidade e sobre critérios de dosimetria, no qual a existência, a maturidade e a efetividade de programas de integridade podem operar como fatores atenuantes, desde que demonstradas por evidências consistentes e auditáveis.

No campo negocial, o acordo de leniência introduz um instrumento de reorganização de incentivos à colaboração, com requisitos de cessação da conduta, confissão, cooperação efetiva e identificação de demais envolvidos. A comparação com o modelo antitruste evidencia convergências e divergências quanto à extensão dos benefícios, aos efeitos sobre sanções acessórias e à coordenação interinstitucional. Schulz e Brasil (s.d.) sustentam que a atratividade do programa depende de previsibilidade na concessão de benefícios, clareza sobre os efeitos em outras esferas sancionatórias e segurança quanto à confidencialidade e ao uso de informações compartilhadas. A experiência de implementação demonstra que a articulação entre órgãos de controle e autoridades de persecução impacta o custo de oportunidade da colaboração, o que torna centrais regras sobre não compartilhamento indevido de provas e sobre a vinculação de benefícios à efetividade da cooperação, como apontam Schulz e Brasil (s.d.) ao examinar lacunas que produzem incerteza.

A peculiaridade do regime de leniência da Lei nº 12.846/2013, quando cotejada com o direito concorrencial, está no alinhamento necessário entre a recomposição do dano, a transparência de informações relevantes para a Administração e a coordenação com sanções de outras esferas. A calibragem dos benefícios influencia a decisão de entrada de empresas em programas de colaboração e determina a qualidade e a tempestividade das informações fornecidas. Em termos institucionais, a lei projeta uma interação entre entes federativos e órgãos com competências distintas, o que exige protocolos de atuação para evitar sobreposição desordenada e para assegurar coerência entre o incentivo à colaboração e a finalidade de prevenção e repressão dos atos lesivos. O exame crítico de Schulz e Brasil (2022) conduz à conclusão de que a previsibilidade e a extensão dos benefícios condicionam o sucesso do instrumento, sugerindo ajustes normativos e procedimentais que mitiguem riscos de insegurança para as colaboradoras e reforcem a utilidade pública das informações obtidas.

O regime instituído pela Lei nº 12.846/2013 organiza a responsabilização da pessoa jurídica por atos lesivos com base em parâmetros de resultado, em incentivos à conformidade interna e em instrumentos negociais voltados à obtenção de informação e à recomposição. A combinação entre responsabilização objetiva, catálogo de sanções econômicas e publicização da condenação desloca o eixo da imputação para estruturas de governança e para registros operacionais, com efeitos sobre desenho de controles, auditorias e gestão de terceiros, conforme a função preventiva descrita por Correia (2015). A dosimetria passa a considerar programas de integridade e cooperação, sem afastar a persecução individual em outras esferas quando cabível,

o que mantém fronteiras entre ilícito administrativo corporativo e responsabilidade penal de pessoas naturais, nos termos problematizados por Pereira (2017).

O acordo de leniência opera como mecanismo de produção de provas e de coordenação entre entes estatais, mas depende de previsibilidade quanto a benefícios, efeitos intersistêmicos e tratamento de informações, como examinado por Schulz e Brasil (s.d.). A efetividade do regime requer critérios estáveis de avaliação de programas de integridade, métricas de cooperação verificáveis e protocolos de atuação entre órgãos de controle para evitar sobreposição e assimetria. Nesse arranjo, a articulação entre prevenção, repressão e negociação passa por ajustes normativos e procedimentais que reduzam incertezas, assegurem proporcionalidade e preservem a finalidade de proteção do erário e de integridade nas relações com a Administração.

Convergências e Tensões entre as Duas Legislações: Sobreposições e Lacunas

A LIA e a LAC operam no mesmo domínio do poder punitivo estatal e compartilham um núcleo de princípios do Direito Sancionador, o que coloca ambas em um terreno comum de legalidade, tipicidade, proporcionalidade e devido processo, como sustentam Araújo (2022) e Osório (2015). A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 inseriu na LIA comandos expressos de vinculação ao Direito Administrativo Sancionador e ajustou sua estrutura à convivência com diplomas posteriores de combate à corrupção, movimento que Castro Paula (2023) descreve como compatibilização sistêmica com a LAC e que a Câmara dos Deputados (2015) tratou no debate legislativo. No plano dogmático, o enquadramento de ambas no Direito Administrativo Sancionador reforça a leitura de confluência com o Direito Penal quanto a garantias e técnica de imputação, sem transposição automática de categorias, linha de análise registrada por Santana (2023) e por Osório (2022). A própria LIA, ao enunciar no Art. 1º, § 4º a submissão aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, aproximou-se da LAC no plano de estrutura e finalidade, o que Santana (2023) identifica como reforço de convergência, ao lado da classificação da ação de improbidade como repressiva e sancionatória no Art. 17-D.

A convergência se expressa também no catálogo de consequências, com a presença, em ambos os regimes, de proibição de contratar com o poder público e de restrições a benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, como observam Pereira (2017) e Castro Paula (2023) ao descrever a sobreposição entre o Art. 12 da LIA e os Arts. 19 e 22 da LAC. A pluralidade de esferas de responsabilização demanda mecanismos de coordenação para evitar acumulação desproporcional

de gravames sobre um mesmo conjunto fático, tema para o qual a LINDB fornece parâmetro por meio do Art. 22, § 3º, cuja aplicação, segundo Araújo (2022) e Marques Neto e Freitas (2018), impõe que sanções já aplicadas integrem a dosimetria de sanções subsequentes. A jurisprudência do STJ, como indicam Gonçalves (2016) e Carvalho (2017), reconheceu a independência entre instâncias de controle e ação civil pública, o que preserva iniciativas paralelas, mas exige atenção para o risco de duplicidades executivas e de impactos cumulativos sem coordenação. A esse respeito, Teles e Vasconcelos Junior (2025) registram a vedação ao bis in idem como ponto de convergência normativa, cuja observância depende de desenho procedimental e de comunicação interinstitucional.

O princípio do non bis in idem, segundo Sousa (2020) e Araújo (2022), tem lugar no Direito Administrativo Sancionador e funciona como contenção de multiprocessamento e de sanções superpostas, o que desloca a discussão para critérios de identidade de fato, de bem jurídico e de fundamento de responsabilização. A coexistência da LIA e da LAC, com competências e finalidades próprias, demanda um arranjo que evite duplicação não justificada de multas, restrições contratuais e outras consequências, como sublinham Teles e Vasconcelos Junior (2025) ao tratar da necessidade de impedir acumulação punitiva sobre um mesmo núcleo de conduta. A harmonização requer critérios de conexão entre procedimentos, parâmetros claros de dosimetria e reconhecimento de sanções já aplicadas, o que a LINDB já delineia e que, segundo Marques Neto e Freitas (2018), pode ser operacionalizado por matrizes de equivalência sancionatória e por registros unificados de cumprimento de penalidades. Essa lógica também demanda balizas para repartição de protagonismo entre vias administrativa e judicial, em linha com a leitura de Sousa (2020) sobre o desafio de coordenação entre esferas que tutelam bens idênticos.

No plano das tensões, o eixo de imputação difere nos regimes: a LAC adota responsabilidade objetiva para pessoas jurídicas em sede civil e administrativa, enquanto a LIA, após a Lei nº 14.230/2021, exige dolo para a responsabilização de pessoas naturais e tornou taxativo o rol do Art. 11, como expõem Matos (2022) e Castro Paula (2023). Pereira (2017) havia indicado a assimetria entre a antiga previsão de atos culposos no Art. 10 da LIA e a lógica objetiva da LAC, o que ampliava o campo de incidência da improbidade e diluía fronteiras com ilegalidades administrativas sem desvalor jurídico compatível. A reforma da LIA, segundo Marrara (2023), operou restrição com o rol taxativo e com a exigência de dolo específico, o que reduz sobreposição com meras irregularidades e impõe maior precisão na imputação. O princípio

da pessoalidade da pena do Art. 5º, XLV, da Constituição, analisado por Pereira (2017) e por Gonçalves e Grilo (2021), também aparece como ponto de fricção ao se cotejar a imputação objetiva a pessoas jurídicas na LAC com a imputação subjetiva a pessoas naturais na LIA, exigindo cuidado na tradução de fatos em consequências distintas para sujeitos distintos sem transbordamento de fundamentos.

O regime de leniência constitui outro campo de convergência e tensão. Schulz e Brasil (s.d.) comparam o desenho da LAC com o direito concorrencial e apontam que a atratividade do acordo depende de previsibilidade de benefícios, de regras claras sobre efeitos em outras esferas e de proteção contra uso cruzado de informações. Cunha e Souza (2018) registram que a celebração do acordo não extingue a obrigação de reparar o dano, o que mantém alinhamento com a finalidade ressarcitória também presente na LIA e evita descompasso entre colaboração e recomposição. Zimmer Júnior e Nohara (2021) destacam que a LAC, no Art. 17, projeta efeitos sobre sanções da Lei de Licitações, mas não alcança esfera penal nem define com precisão o alcance sobre a LIA, o que deixa espaços de incerteza. O Decreto nº 8.420/2015 buscou detalhar cálculo de multas e procedimento de leniência, segundo Pereira (2017), mas Canetti (2020) e Marrara (2015) indicam que o teto de redução de dois terços e a ausência de blindagem em face de impropriedade reduzem incentivos. A proposta legislativa de ajuste de competências para celebração de acordos, presente no PL nº 3.636/2015, é apontada pela Câmara dos Deputados (2015) e por Schulz e Brasil (s.d.) como via de redução de conflito entre órgãos, enquanto Fortini e Cavalcanti (2022) sugerem isenção de sanções judiciais da LIA em casos de ineditismo informacional, solução que busca fechar lacuna de proteção.

A severidade de certos efeitos reforça a necessidade de filtros de imputação e de garantias. Pereira (2017) examina a dissolução compulsória da pessoa jurídica prevista na LAC como ponto extremo do catálogo, ao lado da perda da função pública na LIA como consequência dirigida ao agente, o que coloca em cena a discussão sobre a atração de garantias do Direito Penal para o espaço sancionador administrativo. Carvalhosa (2015) sustenta que, diante de consequências que suprimem posições jurídicas e desestruturam organizações, a exigência de culpabilidade e de legalidade estrita deve orientar a aplicação de tipos e a leitura de elementos normativos. A linha de raciocínio não converte o Direito Administrativo Sancionador em Direito Penal, mas coloca parâmetros de densidade para a tipicidade, demanda de prova e motivação de decisões, tal como também decorre da leitura de Santana (2023) sobre a confluência entre os ramos e do reforço principiológico introduzido pelo Art. 1º, § 4º da LIA.

A coordenação entre esferas e a prevenção de sobreposição aparecem como desafio permanente. Sousa (2020) e Osório (2011) indicam que a tutela de bens coincidentes em rotas administrativa e judicial requer desenho de fluxos que evitem redundâncias, distribuam cargas probatórias e preservem o non bis in idem. A reforma da LIA buscou restringir expansões por meio da taxatividade do Art. 11 e da exigência de dolo, como descrevem Castro Paula (2023) e Marrara (2023), enquanto a LINDB, segundo Araújo (2022) e Marques Neto e Freitas (2018), fornece mecanismo de cálculo que incorpora impactos já impostos. Resta, contudo, o debate sobre retroatividade de lei mais benéfica no âmbito da LIA, tema que Matos (2022) e Regina Helena Costa (2014) tratam como tensão entre princípios penais e aplicação no Direito Administrativo Sancionador, com efeitos sobre revisões de condenações e sobre segurança de situações já consolidadas. A síntese desse quadro, registrada por Schulz e Brasil (s.d.) e por Canetti (2020), aponta percepção de baixa atratividade do acordo de leniência na LAC diante de lacunas e de fragilidades de coordenação, o que sugere ajustes normativos e procedimentais para calibrar incentivos, definir efeitos intersistêmicos e consolidar parâmetros de dosimetria compatíveis com a vedação ao bis in idem.

A APLICAÇÃO SIMULTÂNEA DAS LEIS E OS LIMITES IMPOSTOS PELO NON BIS IN IDEM

O exame da aplicação simultânea da LIA e da LAC parte do non bis in idem como garantia que limita o exercício do jus puniendi e condiciona a atuação de instâncias com competência sancionatória. Sousa (2020) define o non bis in idem como direito fundamental que impede a repetição de persecuções e de condenações sobre a mesma conduta, com fundamento também em Arêdes (2018), o que projeta um parâmetro para a coordenação entre ramos do Direito Sancionador. Torrado (2008) explicita que a proibição alcança a duplicidade de processos e de respostas punitivas sobre o mesmo fato, com reflexo direto sobre a coexistência de LIA e LAC quando o núcleo fático é único. A leitura de Sousa (2020) sobre a colisão produzida pela tramitação concomitante em esferas penal e administrativa sinaliza uma necessidade de desenho institucional que evite paralelismo sem comunicação e que reconheça a identidade fática como critério de contenção.

A inserção de LIA e LAC no Direito Administrativo Sancionador aciona critérios de imputação e de dosimetria que guardam afinidade com o Direito Penal quanto à finalidade

repressora e ao efeito aflitivo das sanções, como sustentam Pereira (2017) e Santana (2023), e, por consequência, atrai a incidência do *non bis in idem* para o campo administrativo. Durand (2014) caracteriza a sanção administrativa como imposição de desvalor após comprovação de ilícito, o que reforça a simetria funcional com a pena criminal e justifica o filtro do *bis in idem* no DAS. A independência formal das instâncias, prevista historicamente no Art. 12 da LIA original, descrita por Carvalho (2017), não elimina a necessidade de compatibilização material quando a mesma base de fato e o mesmo bem jurídico estruturam procedimentos paralelos, ponto que Sousa (2020) apresenta como crítica à multiplicidade de condenações por um único fundamento normativo.

A coordenação entre esferas requer política sancionadora integrada. Bottini, citado por Araújo (2022), propõe interdependência entre segmentos punitivos, com fluxos que evitem repetição de apurações e sobrecarga cumulativa, enquanto Costa (2014) articula o *non bis in idem* como mecanismo de redução de incoerências derivadas da aplicação paralela do Direito Penal e do DAS sobre o mesmo fato. Sousa (2020) destaca que a abertura indiscriminada de processos por órgãos diversos produz sensação de indefinição temporal para o sujeito passivo, com impacto sobre a dignidade e sobre o exercício de defesa. Osório (2015) sustenta que a proliferação de sanções não demonstra correlação com redução de impunidade, de modo que interpretações restritivas do *non bis in idem* não geram ganhos de controle, argumento que reforça a necessidade de métricas de identidade fática e de comunicação decisória entre órgãos.

No plano normativo, a LINDB introduziu vetor de contenção pela via da dosimetria. O Art. 22, § 3º determina a consideração de sanções já aplicadas no cálculo de sanções ulteriores, com o objetivo de evitar somatórios excessivos, como assinalam Marques Neto (2018) e Araújo (2022); Berardo (2018) lê esse comando como legitimação de reiteração punitiva, com tolerância à dupla punição, o que recoloca a centralidade do *non bis in idem* para limitar não só a dosimetria cumulativa, mas também a própria abertura de novos procedimentos quando presentes os elementos de identidade. A vedação ao *bis in idem*, segundo Teles e Vasconcelos Junior (2025), deve operar como regra de conexão entre LIA e LAC para impedir duplicação de sanções com o mesmo fundamento, sem prejuízo de respostas distintas quando os fatos e os bens jurídicos tutelados forem distintos.

A assimetria entre os regimes de imputação amplia tensões na aplicação simultânea. A LAC adota responsabilidade objetiva para pessoas jurídicas em sede civil e administrativa, enquanto a LIA, após a Lei nº 14.230/2021, exige dolo e restringe o rol do Art. 11, como expõem

Matos (2022) e Castro Paula (2023), o que reorganiza o campo de incidência da improbidade e limita sua sobreposição com ilegalidades sem reprovabilidade suficiente. Pereira (2017) já havia apontado a fricção entre a antiga modalidade culposa do Art. 10 e a lógica objetiva da LAC, com diluição de fronteiras entre ilícitos. O resultado é um cenário no qual a aplicação conjunta demanda delimitação prévia sobre quem responde, por qual fundamento e com qual bem jurídico, sob pena de replicar sanções econômicas como proibição de contratar, presentes em ambos os diplomas, e incentivos fiscais e creditícios, previstos na LAC e na LIA, como registram Castro Paula (2023) e Pereira (2017).

O acordo de leniência evidencia limites do modelo de coordenação. Schulz e Brasil (s.d.) descrevem a baixa atratividade do instrumento da LAC diante da ausência de imunidade total e da exposição simultânea a ações administrativas, cíveis e penais; o Art. 16, § 2º da LAC, segundo Brasil (2013), restringe benefícios a campos administrativos com redução de multa e restrições contratuais, sem efeitos penais e sem blindagem clara perante a LIA, como reiteram Schulz e Brasil (s.d.). A obrigação de reparar o dano subsiste, em alinhamento com a finalidade ressarcitória da LIA, conforme Cunha e Souza (2018), o que reforça a necessidade de desenho que evite repetição de cobranças pelo mesmo prejuízo e que, ao mesmo tempo, assegure integração de informações e de compromissos. A ausência de extensão de benefícios para outras esferas limita a utilidade do instrumento como mecanismo de desmonte de esquemas, ponto reiterado por Schulz e Brasil (s.d.), e reclama ajustes normativos para vinculação intersistêmica de resultados.

A retroatividade da lei mais benéfica ingressa no debate como filtro adicional de contenção. Matos (2022) e Costa (2018) defendem a incidência do Art. 5º, XL, da Constituição no DAS, com suporte no Art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, e registram posição do STJ no sentido de alcance do princípio ao espaço administrativo sancionador; Osório (2022) e Mello (2007) sustentam leitura restritiva, com a regra como exceção penal, sem transposição automática. O STF reconheceu a repercussão geral no Tema 1199 para definir a retroatividade da Lei nº 14.230/2021, com destaque para dolo e prazos prescricionais, como relata Moraes (2022) e sistematiza Matos (2022); a Corte decidiu, quanto à modalidade culposa, que a nova LIA retroage para processos em curso sem decisão definitiva, segundo STF (2022), o que produz impactos na eliminação de condenações por culpa e, por consequência, na redução de duplicidades sancionatórias sobre a mesma conduta.

Parâmetros externos oferecem roteiro para a identificação do mesmo fato. No Direito Europeu, o TEDH adota critério factual para o *ne bis in idem*, considerando o conjunto das circunstâncias independentes da classificação jurídica nacional, como registram Bockel (2013) e Silveira (2014). No caso Grande Stevens, Silveira (2014) relata que sanções administrativas com natureza material criminal limitaram persecução posterior, o que sinaliza uma técnica de barreira aplicável por analogia à leitura do DAS. No Direito Penal brasileiro, a vedação à dupla valoração também atua na dosimetria por meio da Súmula 241 do STJ, lembrada por Tashiro (2015), o que ajuda a construir uma matriz de equivalência para o campo administrativo: uma mesma circunstância não pode sustentar, em cadeia, agravações sucessivas por múltiplos títulos sobre o mesmo núcleo fático.

A síntese para a aplicação simultânea indica três eixos operacionais. Primeiro, o reconhecimento do *non bis in idem* como limite material que impede replicações sancionatórias por identidade de fato, bem jurídico e fundamento, conforme Sousa (2020), Arêdes (2018) e Costa (2014). Segundo, a adoção de coordenação procedimental com registro unificado de sanções aplicadas e de reparações já efetivadas, com aplicação do Art. 22, § 3º da LINDB para cálculo de novas respostas, como propõem Marques Neto (2018) e Araújo (2022), sem conversão desse dispositivo em licença para reiteração, crítica formulada por Berardo (2018). Terceiro, o redesenho do acordo de leniência para vincular benefícios entre esferas e para evitar exposição residual que desestime a colaboração, conforme diagnóstico de Schulz e Brasil (s.d.), com manutenção da reparação como eixo e com barreiras à duplicidade sobre o mesmo dano, como delineiam Cunha e Souza (2018). A LIA, mesmo após a reforma, admite aplicação isolada ou cumulativa de sanções conforme a gravidade, como lembra Castro Paula (2023), mas esse comando deve operar em compatibilidade com o *non bis in idem* e com o DAS, com cálculo que evite acumulação indevida e com critérios que preservem a unicidade de resposta para o mesmo conjunto fático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo retomou o debate acerca da aplicação simultânea da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), com foco nos limites impostos pelo princípio do *non bis in idem*. O problema de pesquisa girou em torno da possibilidade de coexistência entre as duas legislações em face de um mesmo conjunto fático e

da necessidade de compatibilização entre regimes sancionatórios para evitar duplicidade punitiva. A linha de análise adotada articulou fundamentos constitucionais, dogmáticos e jurisprudenciais, de modo a compreender em que medida o poder punitivo estatal deve ser restringido para assegurar coerência e legitimidade.

Os objetivos propostos foram alcançados, pois o trabalho identificou que tanto a LIA quanto a LAC compartilham fundamentos no Direito Administrativo Sancionador e que, por isso, atraem a incidência do princípio do non bis in idem. A análise demonstrou que a aplicação simultânea das leis é juridicamente possível desde que observados critérios de identidade de fato, de bem jurídico e de fundamento normativo, evitando sobreposição de sanções pelo mesmo núcleo de conduta. As hipóteses formuladas foram confirmadas: verificou-se que a ausência de coordenação entre instâncias gera insegurança jurídica e potencializa duplicidades, sendo imprescindível a adoção de mecanismos de comunicação institucional e de proporcionalidade na dosimetria.

Os resultados alcançados indicam que as duas legislações, embora autônomas, mantêm pontos de convergência no catálogo de sanções e nas finalidades preventivas e repressivas, o que reforça a necessidade de racionalidade na articulação entre ambas. O trabalho contribui teoricamente ao sustentar a centralidade do non bis in idem como cláusula de fechamento do sistema sancionador, e praticamente ao indicar caminhos para aprimorar o uso dos acordos de leniência e para compatibilizar sanções em diferentes esferas, de modo a reduzir custos de transação e evitar respostas desproporcionais.

As limitações do estudo residem na análise predominantemente bibliográfica e normativa, sem inclusão de dados empíricos sobre a aplicação concreta dos diplomas legais em casos específicos. Além disso, a ausência de estatísticas consolidadas sobre acordos de leniência e sobre cumulação de sanções restringiu a avaliação da efetividade prática dos instrumentos.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos empíricos sobre a aplicação conjunta da LIA e da LAC em casos concretos, com análise de decisões judiciais e administrativas para aferir como o princípio do non bis in idem vem sendo considerado. Outra linha de investigação relevante é o exame comparado com ordenamentos estrangeiros, especialmente no contexto europeu, onde a aplicação do princípio possui maior densidade normativa e jurisprudencial. Também se recomenda aprofundar a análise sobre os impactos da reforma da LIA em 2021 e sobre possíveis ajustes normativos que tornem os acordos de leniência mais atrativos e integrados às demais instâncias sancionatórias. Assim, a pesquisa demonstrou que a

compatibilização entre as duas legislações depende de critérios claros de imputação e de comunicação entre órgãos de controle, reafirmando o non bis in idem como elemento estruturante de um sistema sancionador coerente e constitucionalmente adequado.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Luciano Machado. **A incidência da Lei 8.429/92 nos atos de improbidade e os pontos controvertidos dos Tribunais Superiores**. 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2110>. Acesso em 01 de setembro de 2025

CASTRO PAULA, Erick Oliveira de et al. A Tutela dos Vínculos Administrativos na Nova Lei de Improbidade: Uma Análise do Art. 12, § 1º, da Lei n. 8.429/1992 no Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2023.

CORREIA, D. I. Os principais aspectos da Lei Anticorrupção brasileira 12.846/2013 e a importância da cultura de compliance no ramo empresarial. **Monografia (Graduação em Direito)–Universidade Católica do Rio de Janeiro**, 2015.

DA SILVEIRA, Paulo Burnier. O direito administrativo sancionador e o princípio non bis in idem na União Europeia: uma releitura a partir do caso “Grande Stevens” e os impactos na defesa da concorrência. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 2, n. 2, p. 5-22, 2014.

DE ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista jurídica da Presidência**, v. 23, n. 131, p. 629-653, 2022.

DE MATOS, Ana Carolina Diniz. **As alterações promovidas na lei de improbidade administrativa: análise dos reflexos das alterações promovidas pela lei nº 14.230/2021 na lei nº 8.429/92 sob a perspectiva do direito administrativo sancionador e a retroatividade da norma mais benéfica**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/f66e30d7-e6c3-4b90-9e30-e5182ba60931>. Acesso em 01 de setembro de 2025

DURAND RODRIGUES, Leonardo Schmidt et al. **Direito Administrativo sancionador e o Jus Puniendi Estatal: a diferenciação dos regimes sancionatórios e as liberdades punitivas**. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/127576?sho>. Acesso em 01 de setembro de 2025

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021.

PEREIRA, Thaís Sousa. **Análise da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado na lei anticorrupção empresarial (lei nº 12.846/2013)**. 2017.

SANTANA, Julia Helen Soares. Os contornos do direito administrativo sancionador na tutela da probidade administrativa: um olhar sobre a reforma da Lei 8.429/1992. **Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)–Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro**, 2023.

SCHULZ, André Luís; BRASIL, Letícia Maria Vilanova De Souza. A atratividade dos benefícios do acordo de leniência na Lei nº 12.846/2013 (Lei anticorrupção). **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 3, 2022.

SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do estado: discussão do princípio bis in idem pela interface com o Direito administrativo e o Direito penal**. 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4671>. Acesso em 01 de setembro de 2025

TELES, Luísa Ribeiro; JUNIOR, Joilson Leopoldino Vasconcelos. A LEI 8.429/92 E SUA FUNÇÃO NA MORALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 5, p. 5803-5832, 2025.