

Entre a sanção e a confiança: o Direito Administrativo Sancionador e os desafios da Lei Anticorrupção

*Bruno Affonso¹ e
Viviane Mafissoni²*

Introdução

A consolidação de políticas públicas de integridade passa, inevitavelmente, pela maturidade do Direito Administrativo Sancionador, e isso não é teoria: é o que vivenciamos todos os dias nas estruturas públicas, quando acompanhamos processos, assessoramos gestores e conduzimos apurações complexas. O Brasil tem avançado de forma significativa na construção de um arcabouço jurídico voltado à prevenção e responsabilização de condutas lesivas à Administração Pública, mas ainda enfrenta desafios estruturais que conhecemos de perto, na prática cotidiana das corregedorias e unidades de integridade.

A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), marco da responsabilização objetiva de pessoas jurídicas, inaugurou um novo paradigma na relação entre o Estado e os agentes econômicos. Contudo, sua efetividade permanece condicionada à capacidade institucional dos órgãos públicos de aplicar o regime sancionador com técnica, imparcialidade e alinhamento federativo.

Em recente estudo quantitativo sobre processos administrativos de responsabilização julgados pela Controladoria-Geral da União, Sobrinho e Rebello (2024) identificaram que naqueles

¹ Auditor Federal, mestre em Administração Pública, com ênfase em Governança e Controle Interno, Especialista em Administração e em Logística e Mobilização Nacional (ESD) e em Atividade de Inteligência (EsInt).

² Advogada; Especialista em Direito Público; Diretora Acadêmica do Instituto Nacional da Contratação Pública – INCP_BR; Estudou sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Universidade de Lisboa, Portugal - 2019); Formada em Alta Liderança pela Fundação Dom Cabral (2019); Membro Consultora da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/DF; Analista Jurídica de Projetos e Políticas Públicas da Procuradoria-Geral do Estado do RS; Atuação em diversas áreas na Central de Licitações do RS (2010-2021); Ex-Chefe do Serviço de Compras Centralizadas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, vinculada ao Ministério da Educação (2021/2023); Atualmente cedida à Advocacia-Geral da União – AGU como Coordenadora-Geral da Logística da Secretaria de Gestão Administrativa; Professora de pós-graduação da Escola Mineira de Direito e do Instituto Goiano de Direito; Avaliadora de Artigos Técnicos do Consad; Autora de artigos; Coautora de diversos livros e palestrante sobre temas que envolvem contratações públicas.

que veicularam decisão condenatória, a duração média entre a instauração do processo e o proferimento de decisão final foi de 994 dias.

Se a complexidade da instrução processual e a sobreposição de diversas legislações concorrentes são fatores que desafiam as capacidades institucionais do Poder Executivo federal para operacionalização dos aspectos sancionatórios da Lei Anticorrupção, pondera-se a dimensão do esforço para a sua condução no âmbito estadual, distrital e municipal.

Por isso, mais do que punir, é preciso compreender o alcance e o sentido dos dispositivos legais, qualificar o corpo funcional que atuará nos processos regidos pela Lei Anticorrupção e integrar legislações que possuem interfaces, porque um processo sancionador mal conduzido fragiliza não apenas o resultado, mas a própria credibilidade das instituições que o exercem.

É nesse contexto que o Direito Administrativo Sancionador deixa de ser mero instrumento de repressão e passa a ocupar o centro da política pública de integridade, articulando as dimensões preventiva, corretiva e pedagógica.

A sanção não é o ponto final do processo, mas um ato de governança: uma resposta equilibrada entre o dever de responsabilizar e o compromisso de fortalecer a confiança no setor público.

A experiência acumulada pelos autores na condução de atividades correicionais, de auditoria interna governamental, núcleos de integridade, comissões de processo administrativo e assessoramento jurídico estratégico permite uma visão sistêmica desse cenário. Falamos a partir da prática: das dificuldades cotidianas de quem aplica a lei, conduz processos, orienta gestores e participa da formulação de políticas públicas.

O que se pretende, neste artigo, é olhar para a Lei Anticorrupção com realismo técnico e propósito transformador. Compreender suas lacunas, seus avanços e as dúvidas que persistem para seus operadores, especialmente quanto à definição de competências, à harmonização entre esferas federativas, aos efeitos da leniência, à dosimetria das sanções e à influência dos programas de integridade.

Mais do que respostas prontas, busca-se aqui provocar uma reflexão madura e aplicada sobre como o sistema sancionador pode evoluir para consolidar uma cultura de integridade pública e privada sólida, previsível e coerente.

Afinal, o combate à corrupção não é um ato isolado, mas um processo institucional contínuo que envolve exercício de técnica, ética e coragem. E é nessa convergência entre experiência e propósito que se fundamenta esta reflexão.

1. O Sistema Sancionador como pilar da integridade pública e privada

1.1 A Lei Anticorrupção e o novo paradigma da responsabilização

A Lei nº 12.846/2013 trouxe uma inflexão histórica no sistema jurídico brasileiro. Ao introduzir a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, o país passou a adotar um modelo de integridade alinhado aos compromissos internacionais de combate à corrupção, deslocando o foco da culpabilidade individual para a responsabilidade organizacional e sistêmica.

A responsabilidade objetiva, no campo da Lei Anticorrupção, impõe que as pessoas jurídicas respondam administrativamente independentemente da comprovação de culpa ou dolo. A Administração não precisa provar que houve intenção, negligência ou imprudência por parte dos gestores ou sócios da empresa; basta demonstrar que o ato tipificado ocorreu e que foi praticado no interesse ou benefício da pessoa jurídica para que esta seja responsabilizada.

Contudo, o objetivo da lei não é apenas sancionar empresas infratoras, mas estimular ambientes corporativos íntegros, com controles internos eficazes e cultura ética consolidada. Ainda assim, mais de dez anos após sua edição, a aplicação prática da norma continua a desafiar os órgãos públicos. E nós, que atuamos diretamente com esses processos, sabemos o quanto as incertezas procedimentais e a ausência de padronização ainda impactam a efetividade da responsabilização. Persistem, por exemplo, dúvidas essenciais:

- Quem é a autoridade competente para instaurar e julgar o processo de responsabilização em cada organização?
- Como harmonizar a atuação entre União, estados e municípios, em contextos institucionais tão desiguais?
- Qual o limite entre o poder sancionador e o direito de defesa da pessoa jurídica?
- E, sobretudo, qual o peso real dos programas de integridade na dosimetria e atenuação das sanções?

Essas questões evidenciam um vácuo normativo e operacional, que compromete a uniformidade e a previsibilidade da aplicação da lei.

Em muitos casos, a ausência de padrões mínimos de análise, de instrumentos de dosimetria e de integração federativa transforma o processo sancionador em um campo de incertezas, o que enfraquece tanto o caráter pedagógico da sanção quanto a confiança institucional no sistema.

1.2 O Decreto nº 11.129/2022 e o avanço da coerência procedimental

|O Decreto Federal nº 11.129/2022 marcou um avanço expressivo no esforço de conferir segurança jurídica e coerência técnica à aplicação da Lei Anticorrupção.

A referida norma aperfeiçoou etapas procedimentais e delimitou responsabilidades, avanços que sentimos diretamente em processos, onde a clareza procedimental reduz conflitos e

amplia a segurança jurídica. Ao reforçar a lógica da responsabilização proporcional, o Decreto nº 11.129/2022 traduziu, em termos práticos, uma demanda antiga de quem está na ponta, tanto para agentes públicos quanto para agentes econômicos privados: a de transformar o processo sancionador em um instrumento técnico e previsível.

Apesar desses avanços, a heterogeneidade de práticas entre órgãos e entidades públicas, especialmente entre os três níveis federativos e as empresas estatais, ainda compromete a consolidação de um padrão nacional de integridade sancionadora.

Enquanto alguns entes avançam na normatização de programas de integridade empresarial, estruturação de comissões técnicas e manuais de dosimetria, outros permanecem sem procedimentos padronizados, reproduzindo modelos punitivos genéricos e pouco transparentes, ou, ainda, sem regulamentação alguma, impactando diretamente na aplicação da legislação de eficácia limitada.

A maturidade institucional da integridade dialoga com essa convergência federativa. É necessário que corregedorias, auditorias internas, unidades de integridade e assessorias jurídicas atuem em rede, compartilhando metodologias, bases de dados e critérios técnicos. Somente assim o processo sancionador deixará de ser um instrumento reativo e passará a ser um eixo permanente de governança e prevenção.

1.3 O Direito Administrativo Sancionador como eixo de integridade e governança

O Direito Administrativo Sancionador é, hoje, a espinha dorsal do sistema de integridade privada brasileiro. E afirmamos isso não por convicção teórica, mas pela vivência concreta em processos nos quais a sanção, quando bem aplicada, ensina, corrige e transforma. Ele é o ponto de equilíbrio entre o rigor jurídico e a responsabilidade ética de quem representa o Estado. É nele que se encontra a base para a responsabilização justa e a reconstrução da confiança social nas instituições.

A aplicação da sanção não é apenas uma obrigação legal, diante de uma conduta antijurídica; quando bem dosada e fundamentada, conduzida de maneira justa, protege o mercado e o ambiente de relacionamento entre o setor público e privado, tem efeito pedagógico e preventivo, orientando resultados e fortalecendo uma cultura de ética e transparência.

O excesso punitivo, ou a inércia no exercício do dever de apuração e responsabilização de atos tipificados na Lei Anticorrupção, por outro lado, são fatores que geram descrédito, litígios e

paralisia administrativa. Por isso, a coerência sancionadora deve ser o norte do sistema: punir o necessário, corrigir o possível e prevenir o inevitável.³

A experiência de campo demonstra que a efetividade da Lei Anticorrupção não decorre apenas da sua previsão normativa, mas da capacidade técnica das instituições em aplicá-la com equilíbrio. A sanção deve ser entendida como um ato de governança, que não busca destruir reputações, mas restaurar a integridade e o valor público violado.

Para que o combate a corrupção seja realmente eficaz, serão necessárias melhorias e ajustes normativos contínuos, durante uma longa e indeterminada jornada, a qual precisa ser liderada por um governo ético, com a participação de empresas limpas, sociedade civil e cidadãos que privilegiem a ética em todas as suas condutas; a qual será julgada por um judiciário atuante, justo e imparcial, e fiscalizada por um ministério público com vasto e especializado conhecimento no tema. (GATTASS, 2019)

Nesse sentido, o papel dos profissionais que atuam no cotidiano da integridade, como gestores, auditores, corregedores, procuradores e especialistas em governança, é decisivo. São eles que traduzem a norma em realidade, que constroem pontes entre o ideal jurídico e a prática administrativa. E é nesse esforço conjunto que o Direito Administrativo Sancionador se consolida como o verdadeiro motor da integridade republicana.

Conclusão

A Lei nº 12.846/2013 marcou o início de uma nova era na responsabilização de pessoas jurídicas. Mas sua consolidação exige algo que nenhuma norma pode substituir: o comprometimento institucional e o esforço intelectual de construção de um arcabouço por aqueles que aplicam a lei.

O combate à corrupção não se sustenta apenas no “espetáculo visual” ou numa sanção exemplar, mas na prevenção estruturada e no aprendizado coletivo. Falamos com a convicção de quem vive esse sistema por dentro, em cada comissão de processo, em cada assessoramento, em cada decisão que exige técnica e coragem.

É nessa prática diária que o Direito Administrativo Sancionador deixa de ser apenas norma e se torna cultura. Uma cultura que precisa ser defendida e aprimorada, todos os dias.

³ “E os Tribunais de Contas com tudo isso? Ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha vedado ao Tribunal de Contas da União impor sanção de inidoneidade às empresas que firmam Acordos de Leniência, esses pactos não obstam totalmente a atuação do órgão de controle externo federal. Como bem ressaltou o Ministro Nunes Marques, as instituições devem atuar de forma coordenada para evitar conflitos que decorrem da “intersecção do microsistema legal de anticorrupção” (MS 36.173-DF).

Desse modo, as Cortes de Contas estão habilitadas a perseguir a reparação integral do dano ao erário, nos termos do art. 16, 3º, da Lei 12.846, bem como sancionar dirigentes e administradores empresariais, uma vez que a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual das pessoas naturais.” (RAMALHO, Dimas. Os 10 anos da Lei Anticorrupção. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-10-anos-lei-anticorrupcao>. Acesso em: 10 nov. 2025.)

É preciso compreender que o processo sancionador não é o fim em si mesmo, mas um instrumento de governança, que deve orientar condutas, corrigir distorções e reforçar a confiança entre Estado, empresas e sociedade.

A coerência sancionadora emerge, nesse contexto, como o elo essencial entre a lei e a integridade. Ela traduz a capacidade das instituições de aplicar o poder disciplinar com equilíbrio, previsibilidade e sentido público, evitando tanto o arbítrio quanto a omissão. Somente quando a sanção estiver a serviço da integridade — e não da punição pelo simples castigo — o Brasil poderá afirmar ter alcançado um sistema verdadeiramente republicano de responsabilização.

O futuro do Direito Administrativo Sancionador depende, portanto, da coragem de consolidar um modelo técnico, justo e pedagógico, que una eficiência e humanidade, rigor e propósito.

Punir quando necessário, prevenir sempre e reconstruir a confiança como missão permanente do Estado: essa é a verdadeira expressão da integridade que o país precisa sustentar e que nós, enquanto servidores, juristas e cidadãos, temos o dever de defender e fazer prosperar.

Referências

GATTASS, Giuliana Borges Assumpção. *A Lei Anticorrupção e a sua (in)eficácia*. Migalhas De Peso, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/298109/a-lei-anticorruptao-e-a-sua--in-eficacia>. Acesso em: 10 nov de 2025.

RAMALHO, Dimas. *Os 10 anos da Lei Anticorrupção*. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-10-anos-lei-anticorruptao> . Acesso em: 10 nov. 2025.

Processos administrativos de responsabilização julgados pela Controladoria-Geral da União: uma análise quantitativa. Revista da CGU, [S. l.], v. 16, n. 29, 2024. DOI: 10.36428/revistadacgu.v16i29.705. Disponível em:

https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/705. Acesso em: 26 nov. 2025.