

---

# IMPUTANDO RESPONSABILIDADE A PESSOAS JURÍDICAS: CONVERGÊNCIAS ENTRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO

## *IMPUTING LIABILITY TO LEGAL PERSONS: CONVERGENCES BETWEEN ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND ANTI-CORRUPTION ACT*

---

*Rafael Rott de Campos Velho*

*Advogado da União lotado na Procuradoria Regional da União na 4ª Região. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção no ordenamento brasileiro; 1.1. A Lei de Improbidade Administrativa; 1.2. A Lei Anticorrupção; 2. Microssistema de responsabilização da Pessoa Jurídica: coerência nos critérios de imputação de responsabilidade? 2.1. Modelos de imputação da responsabilidade à pessoa jurídica; 2.2. Responsabilizando pessoas jurídicas por diferentes instrumentos: uma convergência? 3 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem por escopo cotejar os critérios de imputabilidade de responsabilidade à pessoa jurídica presentes na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção. Ambos os diplomas têm como propósito principal a defesa da probidade, bem se entrelaçam em determinadas situações. O método de abordagem utilizado é o indutivo, partindo dos textos legais e procurando premissas genéricas a eles aplicáveis. O estudo apontou que, embora a redação dos textos possua contornos jurídicos distintos no que tange ao tema proposto, há também importantes congruências. De outra parte, ressalva-se que a complexidade da estrutura de governança das pessoas jurídicas modernas torna necessária uma leitura mais objetiva da reponsabilidade corporativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imputação. Responsabilidade. Pessoa Jurídica. Corrupção.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to compare the imputability criteria of legal persons liability present in the Administrative Improbability Act and in the Anti-Corruption Act. Both legal texts have as their main goal the defense of probity, and their application is intertwined in certain circumstances. The research relies on the inductive method, starting from legal texts and looking for generic premises applicable to them. The study pointed out that, although the texts language has different juridical approaches about the proposed theme, there are also important congruencies. On the other hand, the modern legal persons governance structures are very complex, which requires a more objective reading of corporate liability.

**KEYWORDS:** Imputability. Liability. Legal Persons. Corruption.

## INTRODUÇÃO

Em uma sociedade altamente complexa, marcada pela globalização e interconexão econômica, bem como pelo aprimoramento constante de estruturas empresariais, o tema da defesa da probidade ganha contornos bastante densos. Um dos tópicos que particularmente ganham espaço é a responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção, considerando que a constituição de teias de governança corporativa torna dificultosa a responsabilização apenas de pessoas físicas pelas condutas ímprobas (PIETH; LOW; BONUCCI, 2014, p. 216).

Evidentemente que a responsabilização da pessoa jurídica é necessária à construção de um cenário mais propenso à probidade nas relações jurídicas, em especial naquelas entre os setores público e privado. O Brasil, de acordo com a sua tradição jurídica, optou pelo caminho da responsabilização cível-administrativa das pessoas jurídicas, dispensando a utilização do direito penal, como fizeram países como Estados Unidos e Reino Unido. Dentre os instrumentos legais disponíveis para esse tipo de responsabilização, destacam-se a Lei nº 8.429, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em vigor desde 1992, e a mais recente Lei nº 12.846/2013, acunhada de Lei Anticorrupção, também conhecida pelo acrônimo LAC<sup>1</sup>. Em comum, tem-se que a LIA e a LAC foram editadas em contextos de crises institucionais envolvendo o tema da probidade. Todavia, seus propósitos, e mesmo procedimentos delas decorrentes, são bastante diferentes, inobstante elas se imbriquem em diversas situações formando uma espécie de microssistema de defesa da probidade. É por essa razão que é importante refletir acerca dos critérios de imputação adotados pelas legislações, a fim de verificar a coerência entre elas.

O presente artigo está dividido em duas partes: a primeira tem por objetivo expor os principais conceitos da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção no que tange à tipificação de condutas e penalidades. O segundo tem por escopo apresentar diferentes formas de imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas, bem como verificar como as citadas normativas brasileiras abordam a temática. Ao final são apresentadas as conclusões.

---

<sup>1</sup> Importante ressaltar que existem outras hipóteses que podem levar à punição cível-administrativa da pessoa jurídica em decorrência de práticas corruptivas, tais como a própria atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e Cortes de Contas estaduais, conforme disposto na Constituição Federal e Lei nº 8.443/1992, além da legislação pertinente à defesa da concorrência (Lei nº 12.529/2011), à atuação de agências reguladoras e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O presente estudo centra-se, todavia, na improbidade administrativa e na Lei Anticorrupção que estão umbilicalmente ligadas, conforme adiante exposto.

## 1 RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA POR ATOS DE CORRUPÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

### 1.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O pioneirismo na matéria de responsabilização administrativa da pessoa jurídica por atos de corrupção veio com a chamada Lei de Improbidade Administrativa, a qual foi editada em momento turbulento da história brasileira (logo antes do impedimento do ex-presidente Fernando Collor). Essa normativa, com efeito, foi publicada em 02 de junho de 1992 e tem origem em uma previsão geral estatuída na Constituição de 1988, a qual determina a punição por atos de improbidade administrativa<sup>2</sup>.

O diploma legislativo abrange a responsabilização por atos de improbidade administrativa praticados por pessoas jurídicas, embora o intuito inicial da legislação tenha sido somente a punição dos agentes públicos ímprobos<sup>3</sup>. A redação final de seu art. 3º, nesse passo, afirma que terceiros, beneficiados de qualquer forma pelo ato de improbidade praticado, deverão ser igualmente punidos, o que inclui as pessoas jurídicas<sup>4</sup>.

A Lei nº 8.429/1992 dispõe de três tipos genéricos de atos de improbidade administrativa, os quais são passíveis de sancionamento: atos que acarretam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Todos esses tipos abrangentes são exemplificados em incisos abaixo de cada um dos artigos mencionados por meio de diversas condutas mais específicas, como “conceder benefício administrativo ou fiscal sem observância das normas legais ou regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea” (art. 10, VI) e “frustrar a licitude de concurso público” (art. 11, V). Recentemente, foi incluído, pela Lei Complementar nº 157/2016, um novo tipo de ato de improbidade administrativa relacionado

2 Art. 37, § 4º, da Constituição Federal: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

3 Registre-se que o Projeto de Lei nº 1.446/1991, enviado pelo Poder Executivo por meio da Mensagem 406/1991, que deu origem à Lei nº 8.429/1992, tinha por escopo apenas a punição de agentes públicos por enriquecimento ilícito. Posteriormente, houve a incorporação de outros tipos de ilícitos, bem como a responsabilização de terceiros, dentre os quais as pessoas jurídicas beneficiadas (GARCIA; ALVES, 2017, pp. 286–288). A íntegra do projeto de lei original pode ser acessada em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

4 Art. 3º “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” A jurisprudência reconhece, de forma uníssona, a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa (ver, por exemplo, os Recursos Especiais 916.895/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 08 set. 2009 e 1.122.177/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 23 mar. 2010).

à concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário relativo ao imposto municipal sobre serviços (art. 10-A).

No que concerne às penas, a legislação em comento traz as seguintes possibilidades: perda de valores ilícitamente incorporados ao patrimônio, ressarcimento integral do dano causado, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais ou creditícios.

A responsabilização da pessoa jurídica pela Lei de Improbidade Administrativa é, portanto, um marco importante no ordenamento jurídico brasileiro acerca do sancionamento a pessoas jurídicas. No que tange às penalidades, as únicas que não lhe são impostas, por motivos lógicos, são a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Importante registrar que a LIA não dispensa a comprovação de dolo ou culpa (essa última apenas para art. 10), o que poderia provocar maiores celeumas sobre sua aplicação. Urge destacar que, em estudo patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça, identifica-se que, entre 2006 e 2016, houve a condenação de 472 pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa, número que representa apenas 7,16% das condenações no âmbito dessa legislação, mas que afasta a existência de uma resistência sistemática na sua aplicação em relação a pessoas não naturais (BARBÃO; OLIVEIRA, 2017, p. 29). Desse modo, há uma consolidação na responsabilização da pessoa jurídica por improbidade administrativa.

## 1.2 A LEI ANTICORRUPÇÃO

Mais de vinte anos após a Lei nº 8.429/1992, é editada a Lei nº 12.846/2013, a qual criou outras hipóteses de responsabilização da pessoa jurídica, chegando a ganhar o apelido de Lei Anticorrupção. Essa legislação claramente decorre da influência de Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário, especialmente a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, patrocinada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>5</sup>, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>6</sup> e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida por Convenção de Mérida<sup>7</sup> (CAMPOS VELHO, 2020, p. 164 e ss).

5 Internalizada pelo Decreto nº 3.678/2000.

6 Internalizada pelo Decreto nº 4.410/2002.

7 Internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006.

De início, em seu art. 1º, a Lei nº 12.846/2013, evidencia seu objeto principal: “esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. Ou seja, o escopo da legislação é criar uma responsabilização administrativa e objetiva, reforçada no art. 2º<sup>8</sup>, dispensando os elementos subjetivos (dolo ou culpa) e a necessidade de processos judiciais, embora ao Poder Judiciário seja reservada a imposição de determinadas sanções mais agressivas. Vê-se, portanto, duas diferenças bastante evidentes com a LIA.

A tipificação das práticas punidas pela lei está no art. 5º. O *caput* do dispositivo afirma que se constituem “atos lesivos”, denominação que afasta a conotação criminal, à administração (nacional ou estrangeira) “aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos [...]”. Percebe-se que, após elencar os bens jurídicos tutelados, a técnica legislativa utiliza a expressão “assim definidos”, de modo que a lista de condutas típicas não possui um caráter meramente exemplificativo, sendo *numeros clausus* (GARCIA; ALVES, 2017, p. 784)<sup>9</sup>.

O inciso I do art. 5º é praticamente a aplicação do crime de corrupção ativa a pessoas jurídicas. Assim, é considerado ato lesivo “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada”. O inciso II já não possui um correspondente no direito penal, considerando ilícito o ato de “comprovemente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei”. O inciso III é mais voltado a combater a utilização de interpostos para a prática de atos de corrupção: “utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados”.

O Inciso IV do art. 5º é voltado à punição de atos lesivos praticados no âmbito de licitações públicas<sup>10</sup>, sendo elencadas diversas alíneas com atos considerados irregulares. Essas condutas irregulares abrangem situações como frustrar o caráter competitivo da licitação (a), impedir,

8 “Art. 2º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”.

9 No mesmo sentido Modesto Carvalhosa: “não se trata, pois, o elenco constante no art. 5º, de mera enunciação a que se possa acrescentar outras práticas corruptivas ali não descritas” (CARVALHOSA, 2015, p. 173).

10 Como existe a possibilidade de punição por irregularidades em certames licitatórios e execução de contratos públicos também na Lei nº 8.666/1993 (artigos 86 a 88), o Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a LAC, determina, em seu art. 12, a tramitação conjunta desses processos administrativos de responsabilização.

perturbar ou fraudar ato do procedimento licitatório (b), afastar licitante mediante fraude (c), dentre outros.

Por fim, o inciso V afirma ser ato lesivo “dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”. Trata-se de uma tipificação específica voltada a empresas que dificultem o exercício do poder fiscalizatório por parte do Estado.

O art. 6º trata das sanções que podem ser administrativamente cominadas: “multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação”<sup>11</sup> e publicação da decisão condenatória em meio público, sem prejuízo da reparação de danos. Essas sanções são impostas após a tramitação de Procedimento Administrativo de Responsabilização, regulamentado no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.420/2015. Outras sanções são reservadas ao poder judiciário, como perdimento de bens, suspensão ou interdição de atividades e, até mesmo, dissolução compulsória, além da proibição de recebimento de benefícios do poder público ou instituições de fomento com vínculo governamental (art. 19).

A LAC prevê ainda a possibilidade de realização dos chamados acordos de leniência<sup>12</sup> com as pessoas jurídicas, situação nas quais empresas que tenham praticado atos lesivos os confessam e colaboram para a elucidação dos fatos, identificando outros agentes (pessoas físicas e jurídicas) que tenham praticado irregularidades. Trata-se de um instrumento de suma importância para as investigações, uma vez que determinados conluios são de difícil elucidação.

Esses acordos, além de garantir alavancagem investigativa, constituem-se em uma forma consensual de imputação de responsabilidade. Nesse sentido, tem-se o seguinte cenário: a pessoa jurídica admite seu procedimento corruptivo e, como consequência, tem atenuada a multa imposta. Além do mais, deve ainda comprometer-se a cessar práticas irregulares e a adotar mecanismos de *compliance* efetivos, dentre outras

11 Quando não for possível estimar o faturamento da empresa, o valor pecuniário da multa deverá ser “de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais)”, conforme estipula o § 4º.

12 O Manual da CGU para Responsabilização de Pessoas Jurídicas assim conceitua o acordo de leniência: “ato administrativo consensual por meio do qual a Administração processante concede isenções ou atenuações de sanções administrativas imputáveis a determinado infrator em troca de uma efetiva colaboração processual, consistente na apresentação de informações relevantes e provas diretas relacionadas à prática de ilícitos administrativos, que permitam inferir, de forma substancial, a existência de elementos notórios de autoria e materialidade” (CGU, 2016, p. 92).

possíveis consequências, sendo importante salientar que o acordo não a exime da obrigação de reparar integralmente o dano.

## 2 MICROSSISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA: COERÊNCIA NOS CRITÉRIOS DE IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE?

### 2.1 MODELOS DE IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE À PESSOA JURÍDICA

Existem dois meios possíveis para a responsabilidade corporativa. Um deles é a responsabilização da pessoa jurídica por ato próprio, sendo necessário, para tanto, criar formas de medir a culpabilidade da organização de forma independente das ações de seus funcionários ou dirigentes (FRAZÃO, 2018, p. 37-39). Outro, bastante diferente, “tenta justificar a responsabilidade da pessoa jurídica por fato de ‘terceiro’, ou seja, com base na prática de atos ilícitos pelos órgãos ou pessoas naturais que apresentam ou representam” (FRAZÃO, 2018, p. 39).

Para a primeira forma de imputação, é necessária uma quebra na organização interna da empresa, sendo que o funcionamento de um forte mecanismo de *compliance* é capaz de afastar a responsabilidade. A medida da culpabilidade da pessoa jurídica é considerada a sua falha em prevenir e remediar ilícitos (HEINÉ, 1997, p. 39-40).

A segunda forma de responsabilidade é representada pela chamada *vicarious liability*, oriunda do direito anglo-saxão, a qual possui contornos de responsabilização objetiva, por atos do preponente ou empregador, sendo bastante comum no direito privado (FRAZÃO, 2018, p. 40). É baseada no postulado do chamado *respondeat superior*, que, nos Estados Unidos, foi desenvolvido na legislação federal, permitindo a imputação de crime à corporação em virtude de atos ilícitos praticados por seus empregados, desde que inseridos dentro de seu plexo de atribuições e em benefício da pessoa jurídica.

No Reino Unido, foi desenvolvido um sistema parecido com o da responsabilidade vicarial, com contornos mais específicos. É a chamada teoria da identificação (*identification theory*). Dentro dessa perspectiva, a responsabilização corporativa somente ocorre quando são praticados atos pelos dirigentes superiores da organização, os quais atuam como seu *alter ego*. Há uma distinção entre o cérebro e os braços das pessoas jurídicas. Embora essa abordagem dificulte a imputação de responsabilidade, exigindo ações dos dirigentes superiores, ela influenciou diversos países a adotarem legislações semelhantes, notadamente os membros do *Commonwealth*. Com o tempo, no entanto, a teoria precisou se adaptar às novas estruturas

organizacionais cujo processo decisório é bastante descentralizado, tendo a nova legislação inglesa alterado sua concepção inicial (PIETH; LOW; BONUCCI, 2014, pp. 220-221). Nesse passo, o *UK Bribery Act* (2010) adicionou à teoria da identificação uma forma mais objetiva de imputação, consistente na apuração de falhas corporativas em evitar atos de corrupção<sup>13</sup>.

Dentro das teorias objetivistas, é importante frisar que elas vêm ganhando maior destaque recentemente, tendo em vista a evolução da organização das pessoas jurídicas, principalmente grandes corporações, que dependem de uma estrutura bastante complexa para processos de tomada de decisão. A Austrália, por exemplo, possui uma previsão mais ampla em seu Código Criminal (*Criminal Code Act*, de 1995), de modo que a responsabilidade corporativa pode ocorrer em decorrência de atos praticados por empregados, agentes ou executivos, sendo ela transposta para a própria empresa<sup>14</sup>. Nesse sentido, esses atos podem ser atribuídos a pessoas jurídicas no caso de autorização ou permissão da própria estrutura empresarial ou, ainda, em decorrência de falhas administrativas que negligenciem a possibilidade de os representantes das corporações cometerem atos de corrupção (PIETH; LOW; BONUCCI, 2014, p. 222).

Eduardo Saad-Diniz e Renato Mello Jorge Silveira (2017, p. 10) identificam, no direito comparado, três modelos de imputação de responsabilização de pessoas jurídicas. Além da responsabilidade objetiva (por fato próprio) e da responsabilidade vicarial, atestam a existência de um sistema misto, no âmbito do qual programas de *compliance* teriam o condão de mitigar a responsabilidade empresarial, mas não afastá-la

13 Consta na seção 7:

"1) Uma organização comercial relevante ('C') é culpada de um delito sob esta seção se uma pessoa ('A') associada a C subornar outra pessoa pretendendo: (a) obter ou manter negócios para C, ou (b) obter ou manter uma vantagem na condução dos negócios para C.

2) Mas é uma defesa para C provar que C tinha em vigor procedimentos adequados destinados a impedir que as pessoas associadas à C realizassem tal conduta".

Tradução própria de: "1) A relevant commercial organization ('C') is guilty of an offence under this section if a person ('A') associated with C bribes another person intending: (a) to obtain or retain business for C, or (b) to obtain or retain an advantage in the conduct of business for C.

2) But it is a defence for C to prove that C had in place adequate procedures designed to prevent persons associated with C from undertaking such conduct".

REINO UNIDO. *UK Bribery Act*. 2010. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

14 "Se um elemento físico de uma infração for cometido por um funcionário, agente ou diretor de uma corporação que atue dentro do escopo real ou aparente de seu emprego, ou dentro de sua autoridade real ou aparente, o elemento físico também deve ser atribuído para o corpo corporativo". Tradução própria de: "If a physical element of an offence is committed by an employee, agent or officer of a body corporate acting within the actual or apparent scope of his or her employment, or within his or her actual or apparent authority, the physical element must also be attributed to the body corporate." AUSTRÁLIA. *Criminal Code Act*. 1995.

Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00235>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

totalmente. Essa é a premissa adotada pela legislação norte-americana (FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*).

O Conselho da OCDE editou a Recomendação de 2009 que, embora não possua caráter cogente, é um importante parâmetro para aplicação da Convenção patrocinada pela organização. Nesse contexto, o Anexo I, intitulado de Guia de Boas Práticas sobre a Implementação de Artigos Específicos da Convenção da OCDE (2009, p. 10), aconselha aos países que a responsabilidade da pessoa jurídica não seja condicionada à da pessoa física. Noutro giro, são firmados dois critérios de imputação: o primeiro, no qual o posto hierárquico ocupado pela pessoa física que age de forma indevida deve ser encarado de forma flexível, “refletindo a grande variedade de sistemas de decisão das pessoas jurídicas”, e o segundo, no qual a responsabilidade está centrada na pessoa com maior nível de gerência, obedecendo a três situações: a) quando o próprio agente máximo protagoniza o ato ilícito; b) quando autoriza um subordinado a praticá-lo; e 3) quando falha na prevenção de que os funcionários da empresa pratiquem atos de corrupção, por lapso de supervisão ou por não instituir adequados sistemas de controle, ética e *compliance*. O intuito da recomendação é nitidamente afastar a aplicação pura da responsabilidade subjetiva, mormente da Teoria da Identidade, sugerindo uma leitura mais objetiva da imputação.

Existem, portanto, basicamente duas formas de imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas: em nome próprio, em decorrência de uma falha em sua estrutura interna ou em decorrência da atuação de um terceiro, dirigente ou empregado. Pode ser citada, ademais, uma forma híbrida, presente no UK Bribery Act, na qual a estrutura de governança das pessoas jurídicas, atrelada a um efetivo sistema de *compliance*, é capaz de afastar a responsabilidade, cabendo à própria empresa provar a situação em sede defesa.

## 2.2 RESPONSABILIZANDO PESSOAS JURÍDICAS POR DIFERENTES INSTRUMENTOS: UMA CONVERGÊNCIA?

É possível identificar, conforme demonstrado na Seção 1, que a imputabilidade de responsabilidade a pessoas jurídicas em decorrência de atos de corrupção possui, no Brasil, indicativos divergentes em suas legislações. A Lei de Improbidade Administrativa não demonstrou uma preocupação com esses critérios, exigindo culpa e dolo de forma genérica, tanto para pessoas físicas, quanto jurídicas. Noutro passo, a Lei Anticorrupção adota a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, aparentemente não admitindo a sua exclusão a partir da análise da estrutura interna da empresa<sup>15</sup>.

15 O art. 7º, ao afirmar que a existência de Programa de Integridade serve de atenuante na aplicação das sanções, dá a entender que não serve como excludente do nexo de causalidade.

A Lei de Improbidade Administrativa não trata especificamente da pessoa jurídica, a albergando em seu conceito de “terceiros”, conforme disposto em seu art. 3º: “[ã]s disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Pela redação do dispositivo, a imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas é facilmente imposta quando ela se *beneficiar* do ato, o que implica uma exegese simplificada da culpabilidade.

Nesse passo, importante registrar que o STJ possui jurisprudência consolidada no sentido de não ser possível a responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa, exigindo-se a presença de dolo para condenação pelos arts. 9º e 11 e, ao menos culpa, para o art. 10<sup>16</sup>. No mesmo sentido a Corte Superior não admite a possibilidade de responsabilização apenas do agente particular, devendo haver a presença concomitante do agente público no polo passivo da demanda<sup>17</sup>. Esse segundo entendimento acaba facilitando a imputação de responsabilidade à pessoa jurídica apenas na condição de beneficiária da conduta irregular do agente público, o que tem a comprovação facilitada.

A dicção da Lei de Improbidade Administrativa conduz, portanto, a uma espécie de responsabilização da pessoa jurídica por atos de terceiros, ou seja, por culpa de seus dirigentes ou mesmo do agente público ímprobo que a beneficie. Não se encontra, portanto, uma “objetificação” dessa responsabilidade por ato próprio, por falha de sua estrutura interna de governança e controle.

Do mesmo modo, para Ana Frazão (2018, p. 41), a Lei nº 12.846/2013 adotou um modelo de imputação de responsabilidade fundamentado na *vicarious liability*. Dessa forma, “ao tratar da responsabilidade objetiva, a lei parece referir-se, na verdade, à imputação automática da pessoa jurídica, pelos atos praticados pelas pessoas físicas que agem em seu nome”<sup>18</sup>. Esse raciocínio decorre das leituras dos arts 2º e 3º do diploma legal. O art. 2º assevera que pessoas jurídicas devem ser responsabilizadas objetivamente pelas condutas tipificadas quando praticadas em seu interesse ou benefício. Já o art. 3º afirma que a responsabilização corporativa não exclui a responsabilidade individual das pessoas naturais. A mesma autora defende a necessidade de uma interpretação da legislação no sentido de

16 Por exemplo, confira-se os seguintes julgados: Recurso Especial nº 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques julgado em 21 mai. 2015) e Recurso Especial nº 968.447/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (julgado em 16 abr. 2015).

17 Ver Recurso Especial nº 896044/PA, Rel. Ministro Herman Benjamin (Julgado em 16 set. 2010) e Recurso Especial nº 1181300/PA, Rel. Ministro Castro Meira (Julgado em 14 set. 2010).

18 FRAZÃO, 2018, p. 41.

que a responsabilidade vicarial seja aplicada de maneira mitigada, não sendo responsabilizadas as pessoas jurídicas em situações cujas condutas não sejam reprováveis (FRAZÃO, 2018, p. 47).

O Manual de Responsabilização da Pessoa Jurídica editado pela Controladoria-Geral da União (CGU) explicita a ideia de que a responsabilização da pessoa jurídica depende da atuação de um humano, seja funcionário ou representante da empresa. A condição para que ocorra a punição da empresa está no fato de ela ser beneficiada pela conduta de seu agente<sup>19</sup>. Ou seja, há uma aproximação nítida com a LIA, a qual indica a condição de beneficiária como possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica.

Quando é realizado acordo de leniência, de outra parte, há uma resolução consensual do conflito, sendo que a responsabilidade é aceita pela própria pessoa jurídica leniente, conforme dispõe a LAC (art. 16, § 1º, III<sup>20</sup>). Nesses casos, a imputação de responsabilidade ganha um contorno mais simplificado ainda, uma vez que não há conflito quanto à responsabilidade da empresa.

Importante registrar que as avenças em comento repercutem no plano de improbidade administrativa, pois tem sido prática a inclusão de ações em curso como elementos da transação, tal como preconizado pela Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019 em seu art. 2º<sup>21</sup>. Assim ocorreu, por exemplo, nos acordos de leniências celebrados pela Controladoria-Geral da União e Advocacia-Geral da União com Odebrecht, OAS e Camargo Correa, dentre outros<sup>22</sup>. Urge ressaltar que a nova redação legal da própria LIA, trazida pela Lei nº 13.965/2019 prevê a possibilidade de realização

---

19 Confira-se a redação: “[p]or outro lado, não se pode olvidar que, do ponto de vista prático, quem comete o ato ilícito no mundo real é sempre um ser humano. No caso em comento, pode ser funcionário ou representante da pessoa jurídica e atuar em seu nome. Ou seja, a conduta atribuída à pessoa jurídica – ente inanimado, construído e constituído por disposições legais – é exteriorizada por meio de um comportamento praticado por uma pessoa física” (CGU, 2018, p. 42).

20 “[A] pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparando, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento”.

21 Art. 2º O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração:

I – a identificação dos demais envolvidos no ato ilícito, quando couber; e

II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

22 É possível acessar os termos dos acordos de leniência no seguinte *site*: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>> Acesso em: 29 jul. 2020.

de acordo<sup>23</sup>. Aqui está-se diante de um notável imbricamento entre as legislações em estudo.

A maior crítica que se pode fazer a esse modelo reside no fato de não ser possível, ao menos em uma exegese literal, a utilização da estrutura de governança da empresa como um meio hábil para a exclusão do nexo de causalidade da responsabilidade por ato de terceiro (CAMPOS VELHO, 2020, p. 222 e ss.). Ou seja, não se encontram atualmente explicitados meios de afastar a responsabilidade quando haja um perfeito funcionamento das estruturas internas da organização, podendo a responsabilidade ser imputada somente ao terceiro, dirigente ou funcionário.

Conforme visto acima, uma leitura mais objetiva da imputação é imprescindível ante um cenário bastante complexo em que as estruturas de governanças corporativas se mostram intrincadas. Importante registrar que, ao interpretar a única legislação brasileira que admite responsabilização penal da pessoa jurídica (Lei nº 9.605/1998 – Crimes Ambientais), o STF afastou a necessidade de que o crime fosse imputado também à pessoa física<sup>24</sup>.

Portanto, na atualidade, parece haver uma convergência entre a LIA e a LAC, no sentido de a imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas se dar em razão dos atos de seus dirigentes ou empregados com poder decisório, embora existam divergências sensíveis quando cotejados os próprios textos legais.

---

23 “Art. 17 [...]”

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

24 Confira-se a ementa do julgamento paradigma: EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDIIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. [...] 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram pelo exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido (Recurso Extraordinário nº 548.181, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 06 ago. 2013).

### 3 CONCLUSÃO

A responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção tem, na legislação brasileira, duas normas que se entrelaçam bastante, chegando a formar um microssistema de defesa da probidade. Tanto a Lei de Improbidade Administrativa quanto a Lei Anticorrupção nasceram em cenários turbulentos do ponto de vista ético no país. A primeira foi forjada em período ligeiramente anterior à abertura de processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, quando já pesavam sobre ele fartas denúncias de corrupção. A segunda, por sua vez, foi editada no contexto das “jornadas de 2013”, série de mobilizações populares que tinham, dentre suas pautas, o combate à corrupção.

A LIA não tem por escopo único a punição da pessoa jurídica, sendo também aplicável a elas. A LAC, noutro passo, está direcionada especificamente para a responsabilização de pessoas jurídicas. A imputação de responsabilidade, em um primeiro momento, parece criar uma separação rígida entre as legislações em comento, uma vez que a primeira exige dolo ou culpa do agente e a segunda tem um caráter de responsabilidade objetiva.

A congruência entre elas, todavia, está no proveito que a empresa obteve com o ilícito praticado, haja vista que as duas leis imputam responsabilidade à pessoa jurídica que se beneficiou do ato. Como estudado na Seção 2, as duas legislações induzem que seja a responsabilidade auferida a partir das condutas de pessoas físicas que representam a empresa, consagrando uma versão brasileira da *vicarious liability*.

As duas leis objeto de estudo, portanto, encontram divergências evidentes em seus textos, uma exigindo elemento subjetivo para configuração de ato de improbidade administrativa e a outra valendo-se da responsabilidade objetiva. Todavia, a prática vem demonstrando que a imputação de responsabilidade a pessoas jurídicas por fato de terceiro, na qualidade de beneficiárias, aproxima ambas as legislações. Por fim, torna-se importante o desenvolvimento de uma leitura mais objetiva da responsabilidade corporativa, a fim de fomentar o desenvolvimento de estruturas de governança que estimulem ética e a probidade na condução dos negócios.

### REFERÊNCIAS

BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). *Revista CNJ*, Brasília: CNJ, v. 2, 2017, p. 24-32.

CAAR, Indira. Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, v. 15, n. 2, 2007, p. 121–154.

CAMPOS VELHO, Rafael Rott. *Responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção: um reflexo de ordens jurídicas transnacionais?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2015.

CGU. *Manual de Responsabilização da Administrativa de Pessoa Jurídica*. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-de-empresas/ManualResponsabilizacaEntesPrivados.pdf/view>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

DELLIS, Georges. *Droit Pénal e Droit Administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*. Paris: LGDJ, 1997.

FÉRES, Marcelo Andrade; LIMA, Henrique Cunha Souza. *Compliance anticorrupção: formas e funções na legislação internacional, na estrangeira e na Lei nº 12.846/2013*. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 145–174.

FERREIRA, Luciano Vaz. A corrupção nos negócios internacionais: o problema do controle do suborno praticado por empresas transnacionais e seu reflexo no Brasil. In: MOROSINI, Fábio. (coord.). *Regulação do comércio internacional e do investimento estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 293–310.

FRAZÃO, Ana. Responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção: reflexão sobre os critérios de imputação. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 35–56.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

HEINE, Günther. La Responsabilidad penal de las empresas: evolución histórica y consecuencias nacionales. In: POZO, José Hurtado. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Madri: Grijleuy, 1997, p. 19–45.

MANFRONI, Carlos A. *The Inter-American Convention Against Corruption. Annotated with Commentary*. Nova York: Lexington Books, 2003.

OCDE. *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris: 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

OCDE. *The Liability of Legal Persons For Foreign Bribery: A Stocktaking Report*. Paris: 2016.

PIETH, Mark; LOW, Lucinda A; BONUCCI, Nicola. *The OECD Convention on Bribery. A Commentary*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SCHECARIA, Sérgio Salomão. *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, Direito Penal e Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. *O Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção. Históricos, desafios e perspectivas*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

VERÍSSIMO, Carla. *Compliance. Incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017.

ZAGARIS, Bruce; OSHRI, Shaila L. The emergence of an international enforcement regime on transnational corruption in the Americas. *Georgetown Journal of Law and Policy in International Business*. Washington, DC: Georgetown University Law Center, v. 30, 1999, p. 53–93.