

---

# DOCTRINA

---

2015



## **Sanções administrativas e sucessão empresarial: o caso da Lei Anticorrupção**

### ***The liability of companies' successors for administrative sanctions under the rules of the Brazilian Anti-Corruption Law***

*Ubirajara Costódio Filho<sup>1</sup>*

RESUMO: A Lei n.º 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, introduziu no direito brasileiro as regras de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados contra a Administração Pública. Entre as suas várias disposições estão as do art. 4.º, *caput* e §1.º, disciplinando o assunto nas hipóteses de sucessão entre pessoas jurídicas que se envolvam em operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão. No presente artigo, examinar-se-á a validade daqueles dispositivos da Lei Anticorrupção, enfocando-se a questão da “transmissibilidade das sanções administrativas” nas relações envolvendo aquelas situações de sucessão entre pessoas jurídicas, à luz do princípio constitucional da “intranscendência das penas”.

PALAVRAS-CHAVE: Sanções administrativas; Sucessão entre pessoas jurídicas; Princípio da intranscendência das penas; Lei Anticorrupção.

---

1 Bacharel em Direito pela UFPR, Mestre e Doutor em Direito pela PUC-SP

**ABSTRACT:** The Brazilian Federal Law number 12.846/2013, popularly known as Anti-Corruption Law, set up in the Brazilian Law new rules about the liabilities of private legal entities for corrupt practises against public entities. Among its clauses there are the ones of the Article 4, *caput* and First Paragraph, applicable in the case of succession between legal entities involved in mergers, acquisitions, conversions and split-up transactions. Then main purpose of this article is to examine the validity of those articles of law, focusing on the aspect of the “transferability of administrative sanctions” in those cases of legal entities ‘ succession, taking into consideration the constitutional principle of “nontransferability of punishment”.

**KEYWORDS:** Administrative sanctions; Succession between legal entities; The constitutional principle of “nontransferability of punishment”; Brazilian Anti-corruption Law.

## I. Notas introdutórias

1. A Lei n.º 12.846/2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, introduziu no direito brasileiro as regras de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção praticados contra a Administração Pública. Entre as suas várias disposições estão as do **art. 4.º, *caput* e §1.º**, disciplinando o assunto nas **hipóteses de sucessão entre pessoas jurídicas** que se envolvam em operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão, nestes termos:

Art. 4.º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados. (...)

2. Questão interessante a ser debatida acerca de tais regras diz respeito à “transmissibilidade das sanções administrativas” nas relações envolvendo aquelas situações de sucessão entre pessoas jurídicas. **Explica-se.**

3. No direito penal é conhecida a noção de intranscendência da pena<sup>2</sup>, assim explicada por Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli:

Nunca se pode interpretar uma lei penal no sentido de que a pena transcende da pessoa que é autora ou partícipe do delito. A pena é uma medida de caráter estritamente pessoal, em virtude de consistir numa ingerência ressocializadora sobre o apenado. Daí que se deva evitar toda consequência da pena que afete terceiros. Esse é um princípio que, no estado atual de nossa ciência, não requer maiores considerações, mas o mesmo não aconteceu em outros tempos, em que a infâmia do réu passava a seus parentes, o que era comum nos delitos contra o soberano. Por essa razão nossa Constituição Federal, no art. 5.º, XLV, dispõe que ‘nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido’.<sup>3</sup>

4. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consagra esse princípio geral entre os direitos fundamentais do seu art. 5.º, nestes termos:

Art. 5.º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei,

---

2 São também empregadas como sinônimas de “intranscendência das penas” as expressões “personalidade das penas”, “pessoalidade das penas”, “intransmissibilidade das penas” e “incontagiabilidade das penas”.

3 *Manual de direito penal brasileiro*, vol. I, parte geral, 10. ed., rev., atual, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, pp. 164-165, destacou-se.

estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; (...).

### 5. Celso Ribeiro Bastos explica tal dispositivo constitucional:

Os avanços ocorridos nos últimos séculos no campo do direito penal vieram a repelir aquilo que outrora se conheceu como imposição de penas que, recaindo sobre o delinquente, passavam à sua descendência.

Ora, é fácil compreender que o movimento de afirmação dos direitos individuais teria que reagir contra esta verdadeira herança criminal que fazia com que alguém já nascesse marcado pela perda e pelos ônus das consequências de um crime praticado por parentes colaterais ou antepassados.

Tal sorte de procedimento encontra nítida repulsa das diversas Constituições e Declarações de Direitos do Homem.

O conteúdo, pois, da personalização da pena ou, se também quisermos, princípio da pessoalidade, tem o seguinte teor: em primeiro lugar, a proibição da transmissão da pena para familiares, parentes ou terceiros.

Em segundo lugar, como corolário, de resto, da vedação anterior, a extinção da pena e do procedimento criminal com a morte do agente. (...).

A segunda parte do dispositivo sob comento disciplina os aspectos patrimoniais envolvidos na questão.

O tratamento dado ao tema parece ser dos mais justos.

Com efeito, transfere-se aos sucessores a obrigação de reparar o dano, assim como pode ocorrer a decretação do perdimento dos bens. Mas tudo limitado pelo valor do patrimônio transferido.

É portanto um aprofundamento do próprio espírito que informa ao princípio da individualização das penas, isto é, se estas não são transmissíveis, com igual dose de razão não o deve ser o patrimônio auferido do ato delituoso.

Outrossim, faz igualmente sentido que o sucessor seja chamado a – dentro dos limites do patrimônio herdado e gerado por força do ato delituoso – responder por prejuízos que o próprio ato causou.<sup>4</sup>

---

4 Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989, 2.º vol., p. 231.

6. E as “penas”, no direito penal, têm caráter repressivo e preventivo, isto é, visam punir o infrator pelo seu ilícito e prevenir que ele não reincida na prática do crime, reeducando-se. O Código Penal deixa isso claro em seu art. 59 ao dispor que “*o juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime*”, as condições ali referidas<sup>5</sup>.

Logo, no âmbito do direito penal, o qual envolve sempre sanções aplicadas judicialmente, é indiscutível a vigência desse princípio da intranscendência das penas, uma vez que ele serve à proteção do valor fundamental da dignidade da pessoa humana e decorre logicamente da própria noção de crime como uma conduta praticada consciente e voluntariamente, excluindo-se a possibilidade de responsabilização penal objetiva. É o que se pode ler nas lições de Fernando Capez, Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, a seguir reproduzidas:

A exteriorização da conduta por meio de uma ação ou omissão não é suficiente, porém. O Direito Penal só empresta relevo aos comportamentos humanos que tenham, na vontade, a sua força motriz. As pessoas humanas, como seres racionais, conhecedoras que são da lei natural da causa e efeito, sabem perfeitamente que de cada comportamento pode resultar um efeito distinto (sabe-se que o fogo queima, o impacto contundente lesiona ou mata, a falta de oxigênio asfixia, a tortura causa dor etc.). Assim, conhecedoras que são dos processos causais, e sendo dotadas de razão e livre-arbítrio, podem escolher entre um ou outro comportamento. É com

---

5 “Fixação da pena. Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: I - as penas aplicáveis dentre as cominadas; II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos; III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade; IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.”

isso que se preocupa o Direito Penal. (...) No caso da conduta dolosa, a vontade e a finalidade já são as de produzir um resultado típico, enquanto na conduta culposa, a vontade e a finalidade não buscam um resultado típico, mas este ocorre devido à violação de um dever de cuidado que qualquer pessoa mediana estaria obrigada a observar. Ocorrendo, portanto, conduta voluntária e finalística, que produza um resultado doloso ou culposo, previsto na lei penal como crime, surgirá um fato relevante sob a ótica do Direito Penal. Por essa razão, refazendo, agora, o conceito de conduta, chega-se à seguinte conclusão: *conduta penalmente relevante é toda ação ou omissão humana, consciente e voluntária, dolosa ou culposa, voltada a uma finalidade, típica ou não, mas que produz ou tenta produzir um resultado previsto na lei penal como crime.*<sup>6</sup>

Todo direito penal primitivo caracteriza-se por responsabilizar fundamentalmente em razão da produção de um resultado e raramente dar importância ao aspecto subjetivo da conduta. A imputação da produção de um resultado, fundada na causação dele, é o que se chama responsabilidade objetiva. A ‘responsabilidade objetiva’ é a forma de violar o princípio de que não há delito sem culpa, isto é, diz respeito a uma terceira forma de tipicidade, que se configuraria com a proibição de uma conduta pela mera causação de um resultado, sem exigir-se que esta causação tenha ocorrido dolosa ou culposamente. (...) Estas forma de responsabilidade objetiva estão quase erradicadas no direito penal contemporâneo, sobrevivendo no direito anglo-saxão com o nome de *strict liability*, e que é criticada por quase toda a doutrina desses países. Em nossa legislação penal, cremos que não há caso de responsabilidade objetiva, especialmente em face das regras estabelecidas pelo parágrafo único do art. 18 do CP e pelo art. 19: ‘Pelo resultado que agrava especialmente a pena, só responde o agente que o houver causado ao menos culposamente’.<sup>7</sup>

Assim, por conta dessas noções de responsabilização subjetiva que marcam o direito penal, a morte do sujeito condenado não transfere aos sucessores deste a responsabilidade pelo cumprimento de pena imposta ao falecido, ressalvadas as hipóteses de perdimento de bens reparação civil dos danos, no que couber.

---

6 Fernando Capez, ob. cit., p. 137-138, sublinhou-se, destaques em itálico no original.

7 Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, ob. cit., pp. 470-471.



7. Aliás, sobre o “perdimento de bens”, é correto o comentário de Fernando Capez:

(...) a CF, em seu art. 5.º, XLV, é expressa ao determinar, sem exceção, que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Nem poderia ser diferente: pena é castigo, retribuição, ainda que sua finalidade seja também reeducativa, de maneira que o sucessor não pode ser castigado, nem reeducado por algo que outra pessoa cometeu. A pena é personalíssima e em hipótese alguma pode comunicar-se a terceiros, na medida em que a responsabilidade objetiva foi repudiada pela nova ordem constitucional. Não existe nexo causal nem normativo entre a condição de herdeiro e a infração cometida pelo de cujus, sendo inviável qualquer extensão, ainda que limitada até as forças da herança. Quando a Constituição fala em possibilidade de reparação do dano e o perdimento dos bens serem estendidos aos sucessores, está-se referindo aos efeitos secundários da condenação, consistentes em tornar certa a obrigação de reparar o dano *ex delicto* e no confisco dos instrumentos, bem como do produto e proveito do crime em favor da União. O que se comunica, portanto, não é a pena, mas os efeitos extrapenais automáticos da condenação, de que trata o art. 91, I e II, do CP. Quanto à perda de bens e valores, não há sequer que se falar em função reparatória, já que o beneficiário não é a vítima e seus dependentes, mas o Fundo Penitenciário Nacional, não havendo a relação com a obrigação de indenização *ex delicto*.<sup>8</sup>

Em outras palavras, segundo o referido autor, para manter coerência com a regra da intranscendência das penas, consagrada na parte inicial do inciso XVI do art. 5.º da CF/88, deve-se interpretar a menção a “*obrigação de reparar o dano*” e a “*decretação do perdimento de bens*”<sup>9</sup> não como espécies de penas excepcionalmente transmissíveis, mas como os efeitos genéricos de toda condenação penal, de que cuida o art. 91 do CP, a saber:

Art. 91 - São efeitos da condenação:

---

8 *Curso de direito penal*, vol. 1, parte geral, 17.ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 453, grifou-se.

9 A pena específica de “perda de bens e valores” é conhecida no direito penal, estando expressamente referida no CP, art. 43, II, e na CF/88, art. 5.º, XLVI, “b”.

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

§ 1.º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior.

§ 2.º Na hipótese do § 1o, as medidas assecuratórias previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda.

Esses efeitos secundários da condenação penal é que podem alcançar os sucessores do falecido e, frise-se, apenas “até o limite do valor do patrimônio transferido”, conforme consignado na parte final do inciso XLV do art. 5.º da CF/88.

**8.** A jurisprudência adota essa direção, aplicando dito princípio sem ressalvas, como se lê nestes dois precedentes do STJ:

*HABEAS CORPUS. CABIMENTO. SUBSTITUIÇÃO DE RECURSO PRÓPRIO. INVIABILIDADE. EXECUÇÃO PENAL. ENVIO, VIA SEDEX, DE ACESSÓRIO PARA APARELHO CELULAR. ESTABELECIMENTO PRISIONAL. REVISTA PRÉVIA. DESCOBERTA. FALTA DISCIPLINAR. INOCORRÊNCIA.*

1. Esta Corte, na esteira do que vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, não tem admitido que o remédio constitucional seja utilizado em substituição ao recurso próprio, tampouco à revisão criminal, o que não impede em situações de flagrante ilegalidade do ato apontado como coator, em prejuízo da liberdade individual, seja concedida, de ofício, da ordem de habeas corpus.

2. Não se descarta que o art. 49, parágrafo único, da LEP, prevê que a tentativa da prática de ato que corresponda a falta disciplinar deverá ter idêntico tratamento ao da prática de falta disciplinar consumada. Entretanto, não se dispensa a existência de um suporte probatório do qual permita concluir, indubitavelmente, que o fato considerado faltoso teria se dado por provocação ou com a participação do condenado.

3. A execução penal, tal como ocorre com outros ramos, rege-se não só por regras,

mas, também por princípios, que se imbricam, direta ou reflexamente, com princípios constitucionais ou inerentes ao processo penal de conhecimento.

4. Corolário do princípio da culpabilidade, o princípio da personalidade, de matiz constitucional (art. 5º, XLV, da CF) e que também é conhecido, entre outros nomes, como princípio da intranscendência penal, assume relevo tanto para o processo de conhecimento, quanto para o processo de execução penal.

5. Por esse princípio, fruto de conquista histórica que remonta ao iluminismo, compreende-se que a pena não pode passar da pessoa do autor ou partícipe do crime.

6. O raciocínio que se desenvolveu com o princípio da pessoalidade, no que tange ao cometimento de um delito, deve ser estendido, também, para os casos em que se apura a prática de falta disciplinar no âmbito da execução penal, a despeito da conduta do condenado não se constituir, necessariamente, em um injusto penal.

Isso em decorrência das implicações - que podem ser graves - que sofrerá o condenado com a constatação de que determinado fato, que lhe é eventualmente imputado, constitui falta disciplinar.

7. Ainda que sejam fortes as suspeitas de que algum condenado tenha solicitado a terceiros que se lhe enviasse, via correios, aparelho celular ou algum de seus acessórios, tal ilação, por si, desamparada de qualquer outro elemento concreto que indique essa solicitação, não se mostra suficiente para que seja imputada falta disciplinar ao paciente, em razão, sobretudo, da intranscendência penal, cuja aplicação é perfeitamente aceitável em sede de execução penal.

8. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida, de ofício, para restabelecer a decisão do Juiz das Execuções Criminais e Corregedoria da Comarca de Marília/SP. (HC 291.774/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 10/06/2014, DJe 18/11/2014, grifou-se)

HABEAS CORPUS. EXECUÇÃO DA PENA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CONSTRANGIMENTO ILEGAL. PLEITO DE ABSOLVIÇÃO DO PACIENTE DA TENTATIVA DE PRÁTICA DE FALTA DISCIPLINAR DE NATUREZA GRAVE. ATIPICIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO

1. A tentativa de apossamento de objetos que permitam ao apenado a comunicação intra e extramuros deve ser punida com a sanção correspondente à falta disciplinar grave consumada, nos termos do artigo 49, parágrafo único, da Lei n.º 7.210/84.

2. Porém, se a tentativa de introduzir aparelho celular dentro do presídio não foi praticada pelo condenado, não pode ele sofrer sanção pela falta grave prevista no art. 50, VII, da LEP.

4. O princípio constitucional da intranscendência impede que a responsabilidade penal ultrapasse a esfera pessoal do agente.

5. Ordem concedida a ordem, parcialmente, de ofício, para desconstituir a homologação da falta disciplinar de natureza grave em razão de sua atipicidade.

(HC 241.228/SP, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, QUINTA TURMA, julgado em 20/03/2014, DJe 28/03/2014, grifou-se)

9. Pois bem. Se no âmbito do direito penal é fora de dúvida a plena incidência do princípio da intranscendência das penas, de modo absoluto, sem exceções, a situação é ainda controversa relativamente às sanções administrativas em geral. Por isso, no presente artigo, propõem-se ao leitor duas reflexões: **a primeira**, sobre a aplicabilidade, ou não, do princípio constitucional da intranscendência das penas às sanções administrativas; **a segunda**, sobre a validade, à luz desse princípio constitucional, da regra do *caput* do art. 4.º da Lei n.º 12.846/2013, prevendo a transmissão de responsabilidade entre pessoas jurídicas envolvidas em operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

O texto será dividido em três grandes seções, a tratar **a)** do conteúdo semântico do princípio constitucional da intranscendência das penas; **b)** da atual orientação, em nível legislativo, jurisprudencial e doutrinário, acerca da aplicação desse princípio no direito administrativo sancionador; e **c)** da nossa posição sobre o assunto.

Veja-se, então.

## **II. Primeira Seção: o conteúdo semântico do princípio constitucional da intranscendência das penas**

10. O exame da possibilidade de aplicação do princípio constitucional da intranscendência das penas no âmbito do direito administrativo sancionador, naturalmente, deve iniciar pela delimitação da carga semântica própria do enunciado no inciso XLV do art. 5.º da CF/88, especialmente quanto ao significado do termo “pena” ali referido.

Sob o aspecto estritamente literal, parece certo que tal dispositivo, assim como os demais contidos nos incisos XXXIX a XLVIII do art. 5.º da CF/88, empregam o vocábulo “pena” com clara referência ao direito penal, mas por uma razão histórica bastante compreensível: tradicionalmente, o Estado sancionava as condutas ilícitas dos cidadãos na esfera penal (ressalva feita aos funcionários públicos e seu processo disciplinar) e impunha a eventual reparação de danos, no âmbito civil.

**11.** Com efeito, o direito administrativo sancionador, com a amplitude e expressividade que se conhece hoje em dia no Brasil, passou a ser estudado com mais atenção e profundidade somente no período pós-Constituição Federal de 1988, marcado pela chamada constitucionalização do direito administrativo<sup>10</sup>.

Antes, o direito administrativo era assunto usualmente reservado ao legislador ordinário, no âmbito infraconstitucional, donde sua desvinculação em relação às garantias constitucionais.

Por essa razão nossas Cartas Constitucionais sempre se preocuparam em consagrar a “intranscendência das penas” no âmbito do direito penal<sup>11</sup>, sem enunciar princípio semelhante contendo a ideia de “intranscendência das sanções administrativas”.

**12.** Como exemplo desse dado histórico, lê-se no inciso XX do art. 179 da nossa primeira Carta Constitucional, a Constituição Imperial de 1824:

---

10 Nesse sentido, a lição de Marçal Justen Filho: “O instrumental do direito administrativo é, na sua essência, o mesmo de um século atrás. É necessário constitucionalizar o direito administrativo, o que significa, então, atualizar o direito administrativo e elevá-lo ao nível das instituições constitucionais. Trata-se de impregnar a atividade administrativa com o espírito da Constituição, de modo a propiciar a realização efetiva dos direitos fundamentais e valores ali consagrados.” *Curso de direito administrativo*, ob. cit. p. 104-105.

11 À exceção da Constituição Federal de 1937, todas as outras Constituições brasileiras reproduziram aquele preceito da Carta Imperial acerca da pessoalidade das penas.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: (...)

XX. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Portanto não haverá em caso algum confiscação de bens, nem a infâmia do réu se transmitirá aos parentes em qualquer grau, que seja. (...).

**13.** Comentando tais dispositivos, eis as palavras de José Antonio Pimenta Bueno, considerado o grande constitucionalista daquele período de nossa História<sup>12</sup>:

573. Um outro abuso de nossas antigas leis, e por ventura ainda mais revoltante, era de não contentar-se em punir o delinquente, de estender a pena sobre seus filhos, ou família inocente! Eram punidos sem que tivessem cometido crime algum! O patrimônio da família era confiscado, e uma geração nascente entregue à desmoralização e à miséria! Era combater o crime por um meio feroz, outro crime! Não há coração algum bem formado, que recordando essas leis dracônicas, filhas da ignorância e da tirania, não bendiga os nobres esforços da razão filosófica e o triunfo do sistema constitucional, que veio reivindicar os foros humanos baramente ignorados, ou vilipendiados! Estes atos de barbaridade não se reproduzirão jamais contra o brasileiro, essa é a norma sagrada da nossa lei fundamental, que para sempre os prescreveu.<sup>13</sup>

**14.** Todavia, diante da mencionada ampliação que o direito administrativo sancionador experimentou entre nós nas últimas décadas, especialmente depois do advento da CF/88, parece indispensável avaliar o

---

12 José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, nasceu em 4/12/1803 e faleceu em 19/2/1878. Fez parte da primeira turma de bacharéis em Direito da Faculdade de Direito da USP e exerceu inúmeros cargos políticos, entre os quais os de Ministro de Estado e Senador na época do Império, além de escrever vários livros sobre direito constitucional.

13 *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, edição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, impresso pelo Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1958, p. 408.

alcance do princípio da intranscendência das penas, do inciso XLV do seu art. 5.º, relativamente às sanções administrativas.

Para tanto, relevar observar duas principais diretrizes hermenêuticas:

a) a interpretação do texto constitucional deve conferir às palavras seu sentido comum, coloquial, preferencialmente ao sentido técnico;

b) a interpretação do texto constitucional deve “evoluir” com o passar do tempo, ajustando seus comandos à nova realidade, sem lhe modificar a redação.

Explica-se.

### **II.1. A preferência pelo sentido comum das palavras**

**15.** Nos regimes democráticos, como o brasileiro, as Constituições são elaboradas por representantes do povo e não por técnicos. Daí parecer lógico supor que a terminologia utilizada pelo legislador constituinte tome em conta mais o sentido comum das palavras que o eventual sentido técnico, muitas vezes desconhecido, se não por todos, por grande parte dos Constituintes. Dar ao discurso constitucional tal marca popular equivale a pressupor que, quando o legislador constituinte recorre a eventual sentido técnico de uma ou mais palavras, cuidará de fazê-lo de modo explícito, inequívoco. No silêncio do texto, deve-se adotar o sentido coloquial das palavras<sup>14</sup>.

**16.** Por isso, não soa incorreto admitir-se que ali onde o legislador constituinte utiliza a palavra “pena”, nos incisos XXXIX a XLVIII do art. 5.º, poderia ter mencionado “penalidade”, “castigo” ou “sanção”,

---

14 Celso Ribeiro Bastos tratou do tema assim: “A não ser excepcionalmente, e de forma devidamente fundamentada, não se deve atribuir aos termos interpretados significado distinto daquele que estes termos têm na linguagem comum. Em certo sentido, pode-se afirmar que a Constituição não tolera o vocabulário técnico.” *Hermenêutica e interpretação constitucional*, São Paulo, Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 112.

termos sinônimos, em sentido comum. Até porque, se a legislação penal, por hipótese, cessasse o uso do termo “pena” e passasse a substituí-lo por “sanção penal” em todos os respectivos diplomas legais, parece evidente que continuaria incidindo no direito penal aquele princípio da “intranscendência das penas”, não sendo necessário emendar-se a Constituição Federal naqueles dispositivos, trocando “pena” por “sanção penal”, para manter incólume o referido princípio e seu conteúdo.

17. Outro dado digno de nota, e que reforça o argumento favorável ao uso dos termos “pena” e “sanção” como sinônimos, extrai-se de uma rápida leitura de algumas importantes leis brasileiras que contêm previsões sancionatórias, penais e administrativas.

18. De um lado, a Lei n.º 12.529/2011 (lei antitruste), que dispõe sobre as infrações da ordem econômica (infrações administrativas), trata as respectivas penalidades como “penas”, em seus arts. 37, 38 e 45.

19. De outro lado, a Lei n.º 8.666/93 (lei geral de licitações) utiliza o vocábulo “sanções”, em seus arts. 86-88, para as infrações administrativas, e o termo “pena”, em seus arts. 89-99, para os crimes ali descritos.

20. Igualmente é o que se observa na Lei n.º 9.608/98 (lei de infrações e crimes ambientais), usando “pena” para os crimes ambientais e “sanção” para as infrações administrativas, a exemplo dos arts. 2.º, 6.º, 7.º, 8.º e 72.

21. Numa outra situação se acha o Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/97), que adota os termos “penalidades” para as infrações administrativas (arts. 161-268), e “penalidades” ou “penas” ou “sanções penais” para os crimes de trânsito (arts. 291-312).

22. Diferente, ainda, é a terminologia usada no Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90), no qual tanto “sanção administrativa” quanto “pena” cabem para infrações administrativas (arts. 55-60), e “pena” também é empregada em relação aos “crimes contra as relações de consumo” (arts. 61-80).

23. E há casos como o da Lei n.º 8.429/92 (lei de improbidade administrativa), que usa ambos os termos indistintamente, como



verdadeiros sinônimos, além de também adotar as palavras “penalidades” e “cominações”, conforme se lê nos arts. 1.º, parágrafo único, 12, 19, 21 e 23.

24. Quer-se demonstrar com tais exemplos que nem mesmo o legislador ordinário é rigoroso em sua terminologia para indicar o *nomen juris* dos “castigos legais” imponíveis a infratores, variando entre “pena”, “penalidade” e “sanção”.

Daí porque não ser razoável impor esse rigor na interpretação do texto do inciso XLV do art. 5.º da CF/88, sob comento, restringindo o significado do vocábulo “pena” ao âmbito do direito penal, sem cobrir também as sanções administrativas.

25. Assim sendo, do ponto de vista semântico, não há óbice para se considerar incluída no vocábulo “pena” toda e qualquer “sanção” imponível pelo Estado aos cidadãos e, por conseguinte, estender-se às sanções administrativas em geral o “princípio da intranscendência das penas”.

## II.2. A interpretação evolutiva

26. Em complemento do argumento anterior, é pertinente recordar que o significado dos vocábulos empregados no texto constitucional comporta atualização e alargamento, com o passar do tempo, ainda que sem a correspondente alteração literal. Mais importante que sua expressão escrita é a ideia básica que o termo contém e que reclama atualização de tempos em tempos. É o que se denomina “interpretação constitucional evolutiva”, como explica Luís Roberto Barroso:

Sem que se opere algum tipo de ruptura na ordem constituída – como um movimento revolucionário ou a convocação do poder constituinte originário –, duas são as possibilidades legítimas de mutação ou transição constitucional: (a) através de uma reforma do texto, pelo exercício do poder constituinte derivado, ou (b) através do recurso aos meios interpretativos. A interpretação evolutiva é um processo informal de reforma do texto da Constituição. Consiste ela na atribuição de novos conteúdos à norma constitucional, sem modificação do seu teor literal,

em razão de mudanças históricas ou de fatores políticos e sociais que não estavam presentes na mente dos constituintes.<sup>15</sup>

27. Essa técnica de interpretação constitucional, diga-se de passagem, não é nova, podendo ser citado como exemplo remoto de seu uso no âmbito do STF, no início do século passado, a denominada “doutrina brasileira do *habeas corpus*”, sobre a qual vale transcrever o seguinte relato histórico:

A Constituição de 1891 disciplinava o *habeas corpus* no § 22 do artigo 72, segundo o qual se daria a ordem “sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder”.

(...)

O marco inicial do desenvolvimento dessa peculiar doutrina é uma série de pedidos de *habeas corpus* impetrados por Rui Barbosa no Supremo Tribunal Federal, em especial os relativos ao estado de sítio decretado por Floriano Peixoto em 1892 (*Habeas Corpus* n.º 300, Relator Ministro Costa Barradas) e ao caso do navio Júpiter, em 1893 (*Habeas Corpus* n.º 406, Relator Ministro Barros Pimentel). A primeira ordem foi denegada pela Corte, por dez votos contra um, vencido o Ministro Piza e Almeida; sendo a segunda, porém, concedida, assentando a possibilidade de análise da legalidade dos atos do Executivo por meio de *habeas corpus*.

(...)

Posteriormente, o STF consolidou, de forma gradual, a interpretação segundo a qual, nas palavras do Ministro Piza e Almeida, “o *habeas corpus* aplica-se à proteção da liberdade individual em sentido amplo e não ao caso restrito de não se poder ser preso e conservado em prisão por ato ilegal”. Nessa perspectiva, então, o Supremo, nos primeiros dez anos do século XX, concede ordens de *habeas corpus* para evitar os expurgos sanitários — protegendo a inviolabilidade do lar — e para garantir a liberdade profissional ou o exercício de cargos públicos eletivos, a liberdade de culto, a liberdade de reunião, etc., como será adiante demonstrado.

(...)

Entretanto, é com a atividade judicante do Ministro Pedro Lessa, de 1907 a 1921, que os contornos da utilização “à brasileira” do writ foram mais bem delineados.

---

15 *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*, São Paulo: Saraiva, 1996, p. 137.

Segundo o Ministro Aliomar Baleeiro, Pedro Lessa veio ao encontro de Rui Barbosa na formação da doutrina brasileira do *habeas corpus*; enquanto o discurso do então Presidente do Supremo, Ministro Thompson Flores, nas comemorações do sesquicentenário da Corte, registrou que tal doutrina consolidou-se, “por fim, com a contribuição e o talento de Pedro Lessa”. Lessa reconhecia que o fundamento do instituto do *habeas corpus* era a proteção do direito de locomoção, tendo em vista, até mesmo, sua origem histórica no Direito inglês. Todavia, a liberdade de locomoção era, para ele, a base do exercício de outros direitos:

‘Algumas vezes, entretanto, a ilegalidade de que se queixa o paciente, não importa a completa privação da liberdade individual. Limita-se a coação ilegal a ser vedada unicamente a liberdade individual, quando esta tem por fim próximo o exercício de um determinado direito. Não está o paciente preso, nem detido, nem exilado, nem ameaçado de imediatamente o ser. Apenas o impedem de ir, por exemplo, a uma praça pública, onde se deve realizar uma reunião com intuítos políticos; a uma casa comercial, ou a uma fábrica, na qual é empregado; a uma repartição pública, onde tem de desempenhar uma função, ou promover um interesse; à casa em que reside, ao seu domicílio.’

Em síntese, a doutrina brasileira do *habeas corpus*, tal qual consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal por influência de Pedro Lessa, estendia sim a aplicação de tal meio de proteção a outros direitos, desde que estivessem relacionados com a liberdade de locomoção. Em outras palavras, direitos havia na ordem jurídica brasileira que não dispunham, para sua defesa, de meio processual idôneo, a não ser que relacionados com a liberdade de ir e vir, protegida pelo *habeas corpus* e pela interpretação ampliativa que lhe dava então a Suprema Corte.<sup>16</sup>

**28.** Portanto, com amparo nessa técnica de interpretação evolutiva, também é sustentável estender o “princípio da intranscendência das penas” às “sanções administrativas”.

---

16 *Memória Jurisprudencial Ministro Pedro Lessa*, Secretaria de Documentação do Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2007, pp. 76-78, disponível no sítio [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acesso em 20/05/2015.

### III. Segunda Seção: a orientação corrente sobre o tema na legislação ordinária, na doutrina e na jurisprudência

29. A legislação administrativa não confere tratamento claro e sistematizado ao assunto em tela, inexistindo diretrizes gerais acerca da transmissibilidade, ou não, de sanções administrativas a sucessores do infrator que praticou ilícitos administrativos. Então, à falta de comando legal expresso, a doutrina formula suas teorias a respeito e a jurisprudência caminha de modo desuniforme, como se passa a expor.

30. No âmbito doutrinário, uma orientação defendida por vários administrativistas parte da classificação das sanções administrativas em *sanções reais* e *sanções pessoais*, para sustentar que estas são intransmissíveis, e aquelas são transmissíveis. É o caso de Daniel Ferreira:

Entretanto, esse mesmo parâmetro admite nova classificação, em razão da natureza da ‘restrição’ imposta:

a) sanções reais – são as pecuniárias (multas) e as que, por sua natureza, gravam coisas, possuindo natureza real (por exemplo, as de perda de bens, interdição de estabelecimento e outras);

b) sanções pessoais – todas as demais, ou seja, as que atingem a ‘pessoa’ do sujeito passivo da sanção (infrator ou responsável), nelas se incluindo, por exemplo, as de prisão, de suspensão de atividades etc.

Anote-se, para adiantar, que a específica utilidade desta classificação é separar as sanções transmissíveis das intransmissíveis, vale dizer, as que, na hipótese de não-cumprimento pelo sujeito passivo até seu desaparecimento (por morte ou extinção da pessoa jurídica), se transferem aos sucessores, bem como daquelas recaídas sobre bens que, *inter vivos* ou *causa mortis*, são transferidos a terceiros. (...)

Diante disso, conclui-se, na mesma esteira do que ocorre no direito penal, que é constitucionalmente válido transmitir-se, na forma da lei, as sanções reais (pecuniárias ou que recaem sobre bens) e, de modo similar, vedado diretamente impor a terceiros sanções subjetivas (que gravam a figura do infrator e não consideram apenas a conduta proibida).<sup>17</sup>

---

17 FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 46 e 75.

Celso Antônio Bandeira de Mello tece críticas a essa classificação doutrinária, nestes termos:

A aludida distinção, conquanto generalizada, a nosso ver é de escassa rentabilidade, pois, se é certo que as sanções pessoais não são transmissíveis, nem sempre as reais poderão sê-lo.

Pense-se no caso em que a Polícia recupere um automóvel que haja sido furtado ou roubado e, ao depois, abandonado em local de estacionamento proibido. Deverá o proprietário responder por tais multas decorrentes deste comportamento do ladrão ou por outras acaso resultantes de ultrapassagens de sinal vermelho durante a fuga, enquanto era perseguido pelos policiais? Embora a multa seja uma sanção real, nada obstante, qualquer pessoa intuirá imediatamente que seria um literal absurdo fazê-la incidir sobre a vítima do despojamento do veículo. (...)

Outro haverá de ser o critério para definir as hipóteses em que a lei poderá prever transmissibilidade.

17. O que cumpre verificar é se existe ou não, por parte de alguém diverso do infrator, e a ser qualificado como 'responsável', a possibilidade de lhe controlar a conduta ou, quando impossível tal controle, se este terceiro dispõe de meios para constringer o infrator a suportar a sanção pecuniária.

São, pois, fundamentalmente, duas as hipóteses em que se pode admitir a transmissibilidade das multas e, pois, o surgimento da figura do responsável.

Uma hipótese é aquela em que o sujeito a ser configurado como responsável dispõe de controle sobre o infrator, e precisamente por não havê-lo exercido de modo satisfatório é que foi possível a prática da infração. É o caso da responsabilidade do pai pelas multas de trânsito decorrentes de infrações do filho menor.

Outra hipótese é aquela em que o sujeito qualificável como responsável dispõe de meios para constringer o infrator a se submeter ao pagamento da multa. É o caso daquele que, pretendendo adquirir um veículo, exige, para a conclusão do negócio, que o vendedor salde as multas oriundas das infrações de trânsito ou que, por via de abatimento no preço, lhe propicie a diferença suficiente para que ele próprio efetue tal pagamento. (...)

É por este modo que se demonstra quais os casos em que a transmissibilidade de multas oriundas de sanção administrativa é admissível, já que neles isto não fere os fundamentos lógicos e jurídicos em que se assenta o Estado quando delinea certos comportamentos como infrações administrativas: almejar desestimular condutas

indesejáveis e induzir a condutas pretendidas, valendo-se, para tanto, da ameaça de sanções que, dessarte, cumprirão a função de reprimir e prevenir reincidência.<sup>18</sup>

Valendo-se de terminologia e classificação diversa, Régis Fernandes de Oliveira propõe a distinção entre a sanção meramente reparatória e a sanção punitiva ou aflagrada, assim:

Deve-se distinguir, no entanto, a sanção meramente reparatória de algum dano, hipótese em que será transmissível, das sanções punitivas ou aflagradas, que não se transmitem. Caso contrário, estaria infringida a condição de validade denominada 'finalidade dos atos administrativos', presente em toda a atividade administrativa. Quando a sanção puder converter-se em pecúnia ou for apurável em cifra correspondente e tiver caráter reparatório, caberá a transmissão. Caso contrário, quando objetiva apenas castigar o infrator, será intransmissível.<sup>19</sup>

Nenhuma dessas conhecidas classificações doutrinárias, porém, repousa sobre algum determinado critério formal, fundado no direito positivo vigente. São construções teóricas que procuram expor o assunto da transmissibilidade das sanções administrativas, de maneira organizada e didática (o que é louvável), mas sem a motivação dogmática necessária, pois em todas elas falta qualquer referência a certo dispositivo legal ou constitucional.

Pelo contrário, ao tentar diferenciar entre sanções transmissíveis e sanções intransmissíveis, aquelas classificações doutrinárias produzem indevida restrição ao significado do princípio constitucional da intranscendência das penas, pois não se consegue identificar no núcleo semântico deste qualquer espaço para a sua relativização ou mitigação.

---

18 Ob. cit., pp. 879-880, destacou-se.

19 *Infrações e sanções administrativas*, 3.<sup>a</sup> ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 51, grifou-se.

Em outras palavras, o princípio constitucional da intranscendência das penas não parece comportar subdivisão em penas transmissíveis e penas intransmissíveis, mesmo no tocante a sanções administrativas. E, alinhado à observação de Fernando Capez, exposta anteriormente, reputa-se correto interpretar as expressões “obrigação de reparar o dano” e “decretação do perdimento de bens” referidas no final do inciso XLV do art. 5.º da CF/88<sup>20</sup> não como espécies de penas excepcionalmente transmissíveis, mas como os efeitos genéricos de toda condenação penal, de que cuida o art. 91 do CP<sup>21</sup>. Por isso aquelas classificações da doutrina administrativista não satisfazem e não encontram eco na jurisprudência.

Vale ainda citar a posição de Marçal Justen Filho, que não faz uso daquela distinção entre sanções administrativas transmissíveis e intransmissíveis, mas admite que o princípio constitucional da intranscendência das penas também se aplica às sanções administrativas, ressalvando que tal princípio comportará eventual mitigação diante de casos envolvendo pessoas jurídicas utilizadas fraudulentamente.

---

20 **Art. 5.º, XLV** - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; (...).”

21 **“Art. 91** - São efeitos da condenação: I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime; II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito; b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso. § 1.º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior. § 2º Na hipótese do § 1o, as medidas assecuratórias previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda.”

Ele, contudo, não chega a discorrer sobre a transmissibilidade das sanções administrativas no caso específico de sucessão entre pessoas jurídicas<sup>22</sup>.

31. Na doutrina tributária, a questão da intranscendência das penas costuma aparecer no debate em torno das multas fiscais e de sua transmissibilidade, ou não, aos sucessores do infrator original.

Luciano Amaro parece inteiramente contrário à transmissibilidade das multas fiscais, nestes termos:

Outra questão que merece registro é a das multas por infrações que possam ter sido praticadas antes do evento que caracterize a sucessão. Tanto nas hipóteses do art. 132 como nas do art. 133, refere-se a responsabilidade por *tributos*. Estariam aí incluídas as multas? Várias razões militam contra essa inclusão. Há o princípio da personalização da pena, aplicável também em matéria de sanções administrativas. Ademais, o próprio Código define tributo, excluindo expressamente a sanção de ilícito (atr. 3º). Outro argumento de ordem sistemática está no art. 134; ao cuidar da responsabilidade de terceiros, esse dispositivo não fala em *tributos*, mas em “obrigação tributária” (abrangente também de penalidades pecuniárias, ex vi do art. 113, § 1º). Esse artigo, contudo, limitou a sanção às penalidades de caráter moratório (embora ali se cuide de atos ou omissões *imputáveis aos responsáveis*). Se, quando o Código quis abranger penalidades, usou de linguagem harmônica com os conceitos por ele fixados, há de entender-se que, ao mencionar responsabilidade por tributos, não quis abarcar as sanções. Por outro lado, se *dúvida* houvesse, entre punir ou não o sucessor, o art. 112 do Código manda aplicar o princípio *in dubio pro reo*. O Supremo Tribunal federal, em vários julgados, negou a responsabilidade do sucessor por multas referidas a infrações do sucedido.<sup>23</sup>

---

22 Comenta Marçal Justen Filho: “A penalidade administrativa encontra-se subordinada também ao princípio do personalismo da sanção, o que significa que a penalidade não pode passar da pessoa do agente. O inc. XLV do art. 5.º da CF/1988 estabelece que ‘nenhuma pena passará da pessoa do condenado (...)’ e essa determinação se aplica no âmbito das penalidades administrativas.” *In Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 16. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.145.

23 AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, 13. Ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 325.



Sacha Calmon Navarro Coelho considera intransmissíveis as multas fiscais no caso de sucessão *causa mortis*, e transmissíveis, nas sucessões entre pessoas jurídicas. Eis seu magistério:

Problema relevantíssimo na área da responsabilidade tributária é a questão de saber se as multas fiscais, à semelhança da obrigação tributária, podem ser transferidas aos “sujeitos passivos indiretos”. É indagação que se resolve pelo exame de cada legislação, não comportando solução uniforme.

Diferente é a pergunta sobre se as multas *devem ou não* ser transferidas aos sujeitos passivos indiretos. Posta assim a questão, é possível ao estudioso expender a sua opinião doutrinária. Iniciamos pelos casos de sucessão *causa mortis e inter vivos*, fazendo um escolástico *distínguo*. Achamos que, no caso de sucessão *mortis causa*, as multas fiscais não devem ser transferidas ao espólio ou aos sucessores. O fisco não deve prejudicar os herdeiros. Deve preservar o monte em favor a família, que não concorreu para a infração geradora da multa. Também aqui e a proposição é axiológica, a penalidade não deve passar da pessoa do infrator. O mesmo raciocínio dedicamos à sucessão falimentar. Se toda multa é punitiva, e se a empresa infratora quebra, não deve o Fisco prejudicar a massa, punindo-a em prol da Fazenda e em detrimento da comunidade de credores. Na hipótese da sucessão empresarial (fusão, cisão, incorporação), assim como nos casos de aquisição de fundo de comércio ou estabelecimento comercial e, principalmente, nas configurações de sucessão por transformação do tipo societário (sociedade anônima transformando-se em sociedade por cotas de responsabilidade limitada, v.g.), entendemos que não há cogitar do assunto. Nas hipóteses ora versadas, em verdade inexistente sucessão real, mas apenas legal. O sujeito passivo é a pessoa jurídica que continua total ou parcialmente a existir juridicamente, sob outra “roupagem institucional”. Portanto, a multa fiscal *não se transfere*, simplesmente *continua a integrar o passivo* da empresa que é: a) fusionada; b) incorporada; c) dividida pela cisão; d) adquirida; e) transformada. Assim, se o crédito correspondente à multa fiscal já está constituído, formalizado, à data da sucessão, o “sucessor” – um sub-rogado nos débitos e créditos (ativo e passivo) das sociedades adquiridas, divididas, incorporadas, fusionadas, ou transformadas – naturalmente absorve o passivo fiscal existente, inclusive as multas. Aqui comparece ainda uma razão de política fiscal. Se as multas não fossem transferíveis em casos que tais, seria muito fácil apagar multas pelo simples subterfúgio da alteração do tipo societário. Num passe de mágica, pela utilização legítima das “formas” de direito societário, seriam elididas as sanções fiscais garantidoras do cumprimento dos deveres tributários, o principal e os instrumentais.(...) O Direito brasileiro, estamos convencidos, não admite a

transferência ao sucessor das multas irrogadas aos sucedidos. Expressamente o CTN admite relativamente aos terceiros a transferibilidade das multas moratórias, silenciando quanto aos sucessores.<sup>24</sup>

**32. Em termos jurisprudenciais**, o assunto não se acha pacificado, vale notar. Não existe orientação pretoriana sumulada em nossos Tribunais Superiores sobre a questão e, pior do que isso, é possível identificar-se correntes diferentes quanto à aplicação de tal princípio relativamente a sanções administrativas.

**33. No âmbito do STF**, há vários julgados invocando o princípio da intranscendência das penas para afastar a aplicação de sanções administrativas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) a entes da Federação por eventuais ilícitos praticados ou por um de seus Poderes, ou por alguma de suas entidades da Administração Pública Indireta.

A punição administrativa nesses casos, afirma o STF, deve ficar restrita ao Poder ou entidade administrativa que infringiu a lei fiscal, não devendo estender-se a todo o ente federativo. Note-se que o STF, em tais julgados, não examina o alcance do princípio da intranscendência das penas relativamente às sanções administrativas, nos casos de sucessão entre pessoas físicas ou jurídica, questão específica tratada no presente artigo. A título exemplificativo, citem-se estes precedentes mais recentes:

SIAFI/CADIN/CAUC – IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO 2 – PEF2, AO PROFISCO E AO PROGRAMA DE TRANSPORTES E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PDE/MS – RESTRIÇÕES QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL POR

---

24 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*, Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 608.

ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER JUDICIÁRIO, DO LIMITE SETORIAL QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAL ÓRGÃO PÚBLICO (LC N.º 101/2000, ART. 20, II, “B”) – POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O ALTO SIGNIFICADO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A QUESTÃO DE SUA APLICABILIDADE AO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: LIMITE GLOBAL E LIMITE SETORIAL EM TEMA DE DESPESA COM PESSOAL (PODER JUDICIÁRIO). – O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, “a”, “b” e “d”), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional. Precedentes. (ACO 1612 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, j. em 27/11/2014)

---

E M E N T A: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSOLIDADA QUANTO À MATÉRIA VERSADA NA IMPETRAÇÃO – POSSIBILIDADE, EM TAL HIPÓTESE, DE O RELATOR DA CAUSA DECIDIR, MONOCRATICAMENTE, A CONTROVÉRSIA JURÍDICA – COMPETÊNCIA MONOCRÁTICA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DELEGOU, VALIDAMENTE, EM SEDE REGIMENTAL (RISTF, ART. 21, § 1º) – INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE – PLENA LEGITIMIDADE JURÍDICA DESSA DELEGAÇÃO REGIMENTAL – SIAFI/CADIN/CAUC – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO MARANHÃO – POR EFEITO DE AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS REFERENTE A CONVÊNIOS CELEBRADOS EM GESTÕES ANTERIORES – SEM QUE SE TENHA PRECEDIDO À PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE “TOMADA DE CONTAS ESPECIAL” – CONSEQUENTE IMPOSIÇÃO AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA – POSTULADO DA INTRANSCENDÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE SANÇÕES E RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA SUPERAREM A DIMENSÃO ESTRITAMENTE PESSOAL DO INFRATOR – A QUESTÃO DOS DIREITOS E

GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO – POSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, PELAS ENTIDADES ESTATAIS, EM SEU FAVOR, DA GARANTIA DO “DUE PROCESS OF LAW” – VIOLAÇÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (TAMBÉM APLICÁVEL AOS PROCEDIMENTOS DE CARÁTER MERAMENTE ADMINISTRATIVO) – BLOQUEIO DE RECURSOS CUJO REPASSE TEM POR FUNDAMENTO RESPECTIVOS CONVÊNIOS – RISCO PARA A CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS NO ÂMBITO DO ESTADO DO MARANHÃO – SITUAÇÃO DE POTENCIALIDADE DANOSA AO INTERESSE PÚBLICO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. INSCRIÇÃO EM CADASTRO PÚBLICO DE INADIMPLENTES E ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS. – O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar. – Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. – A imposição de restrições de ordem jurídica, pelo Estado, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo, supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do “due process of law”, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. – A

Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, seja ela pública ou privada, de medidas consubstanciadoras de limitação de direitos. – A jurisprudência dos Tribunais, especialmente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado o caráter fundamental do princípio da plenitude de defesa, nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa ou no âmbito político-administrativo, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo. Doutrina. Precedentes. BLOQUEIO DE RECURSOS CUJA EFETIVAÇÃO COMPROMETE A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. – O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes. (ACO 1848 AgR, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014)

Não se conhece na jurisprudência do STF pós-Constituição Federal de 1988, porém, orientação explícita sobre a incidência do princípio constitucional da intranscendência das penas na esfera das sanções administrativas no contexto de sucessão entre pessoas físicas ou jurídicas.

O que existem são vários julgados anteriores à Constituição Federal de 1988, específicos do direito tributário, entendendo que multa fiscal, por ter caráter punitivo e não indenizatório, era intransmissível aos sucessores, como se lê nestas duas ementas:

Imposto de renda. A multa prevista na alínea c do atr. 21 do Decreto-Lei n.º 401-69 (tal como a da letra b do mesmo dispositivo) tem caráter punitivo e, por esse motivo, não pode ser aplicada aos sucessores do contribuinte. Dissídio jurisprudencial caracterizado. Precedentes do Supremo Tribunal. Recurso Extraordinário provido (RE 104.993-6, Relator: Min. Octavio Gallotti, Primeira Turma, j. em 06/12/1985).

---

1. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ART-133. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SUSTENTA O ENTENDIMENTO DE QUE O SUCESSOR É RESPONSÁVEL PELOS TRIBUTOS PERTINENTES AO FUNDO OU ESTABELECIMENTO ADQUIRIDO, NÃO, PORÉM, PELA MULTA QUE, MESMO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, TEM O CARÁTER PUNITIVO. 2. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DO FISCO PAULISTANO A QUE O STF NEGA CONHECIMENTO PARA MANTER O ACÓRDÃO LOCAL QUE JULGOU INEXIGÍVEL DO SUCESSOR A MULTA PUNITIVA. (RE 82754, Relator: Min. ANTONIO NEDER, Primeira Turma, j. em 24/03/1981)

**34. De outro giro, nos julgados do STJ**, tem-se notícia de um único caso de rejeição expressa da transmissibilidade de sanções administrativas em caso de sucessão *causa mortis*, estendendo-se a incidência do princípio constitucional da intranscendência das penas às sanções administrativas em geral. Trata-se do REsp 1251697/PR.

Todavia, em matéria tributária, a jurisprudência do STJ ignora o princípio da intranscendência das penas e admite a transmissibilidade de multas fiscais a sucessores do infrator, predominando ali o entendimento de que a responsabilidade tributária não está limitada aos tributos devidos pelos sucedidos (sejam pessoas físicas ou jurídicas), mas também se refere às multas fiscais, moratórias ou de outra espécie, que, por representarem dívida de valor, acompanham o passivo do patrimônio adquirido pelo sucessor. Contraria aquela orientação do STF anterior à CF/88, **vale sublinhar**.

Veja-se, por todos, a decisão proferida no AgRg no REsp 1321958/RS (mencionando sucessão entre pessoas físicas) e aquela exarada no

juízo do REsp 1017186/SC (tratando de pessoas jurídicas)<sup>25</sup>.

Deste último caso, vale a pena extrair o seguinte trecho do voto do Relator, Ministro Castro Meira, em que ele cita inúmeros outros precedentes:

(...) A responsabilidade tributária não está limitada aos tributos devidos pelos sucedidos, mas refere-se também às multas moratórias ou de outra espécie que, por representarem dívida de valor, acompanham o passivo do patrimônio adquirido pelo sucessor. Nada obstante os art. 132 e 133 apenas se refram aos tributos devidos pelo sucedido, o art. 129 afirma que o disposto na Seção II do Código Tributário Nacional se aplica por igual aos créditos tributários definitivamente constituídos ou em curso de constituição, compreendendo o crédito tributário não apenas as dívidas decorrentes de tributos, mas também de penalidades pecuniárias (art. 139 c/c § 1º do art. 113 do CTN).

Nesse sentido é a jurisprudência deste Superior Tribunal:

‘TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. EMPRESA. SUCESSÃO. ART. 133, I DO CTN. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO SUCESSOR. ARTS. 132 E 141 DO CTN. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DISSÍDIO PRETORIANO. COMPROVAÇÃO. 1. Ao compulsar os autos, verifica-se que a instância de origem não emitiu Documento: 3673442 - RELATÓRIO, EMENTA E VOTO - Site certificado Página 3 de 5 Superior Tribunal de Justiça juízo de valor acerca dos dispositivos apontados como violados (arts. 132 e 141 do CTN), e o recorrente sequer opôs embargos de declaração com o fim de prequestioná-los. Tal circunstância atrai a incidência das Súmulas n.º 282 e 356 do STF. 2. Dissídio pretoriano comprovado eis que preenchidas as formalidades dos arts. 541 parágrafo único do CPC e 255 do RISTJ. 3. O Tribunal de origem excluiu a multa moratória decorrente da responsabilidade por sucessão, sob o fundamento de que a penalidade não poderia passar da pessoa do infrator. 4. O art. 133 do CTN impõe ao sucessor a responsabilidade integral, tanto pelos eventuais tributos devidos quanto pela multa decorrente, seja ela de

---

25 No mesmo sentido, confira-se o AgRg no REsp 1452763/SP (Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/06/2014) e o REsp 923.012/MG (Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010).

caráter moratório ou punitivo. A multa aplicada antes da sucessão se incorpora ao patrimônio do contribuinte, podendo ser exigida do sucessor, sendo que, em qualquer hipótese, o sucedido permanece como responsável. 5. Recurso especial provido' (REsp 613.605/RS, desta relatoria, DJ 22.08.2005, grifo nosso).

'TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR. AÇÃO ANULATÓRIA. OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA. DECRETO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PODER REGULAMENTAR. POSSIBILIDADE. I - 'Os arts. 132 e 133, do CTN, impõem ao sucessor a responsabilidade integral, tanto pelos eventuais tributos devidos quanto pela multa decorrente, seja ela de caráter moratório ou punitivo. A multa aplicada antes da sucessão se incorpora ao patrimônio do contribuinte, podendo ser exigida do sucessor, sendo que, em qualquer hipótese, o sucedido permanece como responsável. É devida, pois, a multa, sem se fazer distinção se é de caráter moratório ou punitivo; é ela imposição decorrente do não-pagamento do tributo na época do vencimento' (REsp n.º 592.007/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 22/03/2004). II - A disposição contida no art. 173 do Decreto 87.981/82, que impõe ao contribuinte examinar a adequada classificação fiscal dos produtos adquiridos, bem como o lançamento do imposto, não constitui penalidade nem infringe o princípio da reserva legal, porquanto tal regulamentação decorre do contido no artigo 62 da Lei n.º 4.502/64, que dispõe acerca das obrigações dos adquirentes dos produtos sujeitos à tributação do IPI. III - Recurso especial da União provido. Recurso especial adesivo improvido' (REsp 554.377/SC, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 19.12.2005, grifo nosso).

'TRIBUTÁRIO. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. SUCESSÃO. AQUISIÇÃO DE FUNDO DE COMÉRCIO OU DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ART. 133 CTN. TRANSFERÊNCIA DE MULTA. 1. A responsabilidade tributária dos sucessores de pessoa natural ou jurídica (CTN, art. 133) estende-se às multas devidas pelo sucedido, sejam elas de caráter moratório ou punitivo. Precedentes. 2. Recurso especial provido' (REsp 544.265/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 21.02.2005, grifo nosso). (...).

35. Portanto, pode-se concluir que a aplicação do princípio constitucional da intranscendência das penas ao direito administrativo sancionador é questão ainda carente de melhor sistematização na lei, na doutrina e na jurisprudência.



**IV. Terceira Seção: síntese conclusiva - nossa posição: o princípio da intranscendência das penas aplica-se, de modo absoluto, às sanções administrativas, somente às pessoas físicas, inclusive no caso de sucessão *causa mortis*. É constitucional a regra do *caput* do art. 4.º da Lei Anticorrupção.**

36. Levando em conta tudo quanto exposto até o momento, conclui-se que o princípio constitucional da intranscendência das penas, do inciso XLV do art. 5.º da CF/88, deve ser entendido com o significado de intranscendência de quaisquer sanções aplicáveis pelo Estado aos indivíduos, em processo administrativo ou judicial; mas não deve ser estendido às pessoas jurídicas. Explica-se.

37. Muito embora sejam aplicáveis às pessoas jurídicas vários dos dispositivos de direitos fundamentais arrolados no art. 5.º da CF/88<sup>26</sup>,

---

26 Nesse sentido, lecionam Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco em sua obra conjunta: “**12. TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.** Não resta dúvida de que todos os seres humanos são titulares de direitos fundamentais. Pode-se indagar, porém, se apenas as pessoas físicas protagonizam tais direitos. **12.1. Direitos fundamentais e pessoa jurídica.** Não há, em princípio, impedimento insuperável a que pessoas jurídicas venham, também, a ser consideradas titulares de direitos fundamentais, não obstante estes, originalmente, terem por referência a pessoa física. Acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas humanas. Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular. Assim, não haveria por que recusar às pessoas jurídicas as consequências do princípio da igualdade, nem o direito de resposta, o direito de propriedade, o sigilo de correspondência, a inviolabilidade de domicílio, as garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Há casos ainda de direitos conferidos diretamente à própria pessoa jurídica, tal o de não-interferência estatal no funcionamento de associações (art. 5.º, XVIII) e o de não serem elas compulsoriamente dissolvidas (art. 5.º, XIX). Garantias, porém, que dizem respeito à prisão (e.g., art. 5.º, LXI) têm as pessoas físicas como destinatárias exclusivas. Da mesma forma, não há estender, por óbvio, direitos políticos, como o de votar e o de ser eleito para cargo político, ou direitos sociais, como o de assistência social, a pessoas jurídicas.” *In Curso de direito constitucional*,

especificamente não parece seja esse o caso dos seus incisos XXXIX a XLVIII.

Isso porque a nítida intenção dos direitos fundamentais arrolados naqueles incisos é o da proteção da dignidade da pessoa humana, valor incompatível com a ideia de transferir sanções de um indivíduo a outro, que não praticou a infração.

E, analisado o princípio da intranscendência das penas à luz de sua origem e evolução histórica, desde sua inserção formal na primeira de nossas Constituições, a de 1824, a dignidade da pessoa humana dos herdeiros é o bem que se buscava proteger ao impedir que eles “herdassem” sanções por ilícitos praticados pelo falecido. Esse dado histórico não pode ser desconsiderado. E a dignidade da pessoa humana, logicamente, não atinge pessoas jurídicas.

Além da ausência do valor da dignidade humana nas pessoas jurídicas, também cabe realçar outra circunstância fática a distinguir as situações de sucessão entre pessoas físicas daquelas envolvendo pessoas jurídicas: enquanto a sucessão entre pessoas físicas não comporta manipulações para burlar a lei (ninguém morre como estratégia para escapar de cumprir dada sanção e obter benefício pessoal “depois de morto”), na sucessão entre pessoas jurídicas seria muito fácil produzir tal manipulação, promovendo-se qualquer das formas de reestruturação societária extintiva de certa pessoa jurídica, com vistas a tornar inócua a aplicação de sanções impostas a ela, beneficiando-se os sócios mediante a criação de outra pessoa jurídica “sem restrições”, “limpa”, livre das sanções aplicadas à sucedida.

Ainda que essas situações de manipulação fraudulenta possam ser anuladas ou desconsideradas<sup>27</sup>, o risco de sua ocorrência serve de motivação

---

2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 271, destacou-se.

27 Entre outros “remédios legais” destinados a atacar os casos de sucessão entre pessoas jurídicas com intuito fraudulento, pode-se citar a chamada “desconsideração expansiva da personalidade jurídica”, por meio da qual a Administração Pública estende a outra pessoa jurídica as sanções aplicadas a certa pessoa jurídica infratora. A propósito, entre outros,

para não se tratar, debaixo de regras iguais, a sucessão entre pessoas físicas e a sucessão entre pessoas jurídicas.

**39.** Por outro lado, afastar a incidência do princípio constitucional da intranscendência das penas dos casos de sucessão entre pessoas jurídicas, como aqui defendido, não implica afirmar que seja automática, ampla e irrestrita a transmissibilidade das sanções administrativas, da pessoa jurídica sucedida para a pessoa jurídica sucessora.

Sabe-se que o Código Civil e a Lei das Sociedades Anônimas (Lei n.º 6.404/1976) veiculam regras sobre sucessão entre empresas, nos casos de fusão, cisão e incorporação, nestes termos:

**a)** na incorporação (art. 1.116 do CC/2002 e art. 227 da Lei n.º 6.404/1976) e na fusão (art. 1.119 do CC/2002 e art. 228 da Lei n.º 6.404/1976), a sociedade incorporadora sucede a incorporada, bem como a sociedade nova resultante da fusão sucede as sociedades antigas, a título universal, em todos os direitos e obrigações;

**b)** na cisão (arts. 229 e 233 da Lei n.º 6.404/1976), há sucessão, a título universal, acaso a cisão seja total, e há sucessão limitada ao patrimônio absorvido pela sociedade beneficiária (aquela que recebe o patrimônio da sociedade cindida), na hipótese de cisão parcial.

Entende-se, porém, que tais dispositivos não abrangem sanções administrativas, uma vez que estas decorrem de atos ilícitos, enquanto as “obrigações” referidas naqueles preceitos legais não decorrem da prática de atos ilícitos, mas de contratos ou da lei.

Por isso, aqueles artigos de lei não podem ser invocados, a nosso ver, como fundamento jurídico para justificar a transmissibilidade de sanções administrativas em geral nas situações de sucessão entre pessoas

---

sugere-se o exame, na jurisprudência do STF, da decisão proferida no MS 32494 MC, de relatoria do Min. CELSO DE MELLO, j. em 11/11/2013.

jurídicas. À luz do princípio da legalidade, essa transferência depende de expressa e específica previsão legal, como se observa no *caput* do art. 4.º da Lei Anticorrupção.

**40.** Em conclusão das duas reflexões propostas ao leitor neste artigo, portanto, tem-se o seguinte: **a)** reputa-se aplicável o princípio constitucional da intranscendência das penas às sanções administrativas em geral e no caso de sucessão entre pessoas físicas, mas inaplicável no caso de pessoas jurídicas; **b)** a transmissão de sanção administrativa de uma pessoa jurídica a outra, nos casos de sucessão empresarial, embora não seja alcançada pelo princípio constitucional da intranscendência das penas, depende de expressa previsão legal; **c)** considera-se válida, à luz desse princípio constitucional, a regra do *caput* do art. 4.º da Lei n.º 12.846/2013, prevendo a transmissão de responsabilidade entre pessoas jurídicas envolvidas em operações de transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

**41.** Finalmente, cumpre destacar que não se reconhece ao §1.º do art. 4.º da Lei Anticorrupção a mesma validade ora atribuída ao seu *caput*.

A uma, questiona-se a regra que dispensa tratamento diferenciado entre os casos de fusão e incorporação, de um lado (sucessão parcial), e os de cisão e transformação, de outro (sucessão integral). Isso soa contrário ao princípio da igualdade, pois não se identifica qual fator de desigualdade existe entre aquelas hipóteses de reorganização societária, a ponto de justificar dito tratamento desigual neste ponto.

A duas, questiona-se a regra que estabelece limitação de responsabilidade da sucessora, nas hipóteses de fusão e incorporação, restringindo-a “à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido”. Aqui, além da violação à isonomia (por que somente há tal restrição para fusões e incorporações?), parece faltar razoabilidade à lei (por que estabelecer restrições neste § 1.º?), qualidade inerente à dimensão material/substantiva do princípio devido processo legal.

Todavia, como tal discussão não guarda pertinência com o princípio constitucional da intranscendência das penas, não é o caso de se aprofundar o assunto nesta oportunidade, ficando ora consignado apenas porque também envolve o art. 4.º da Lei n.º 12.846/2013, sob análise.

### Referências bibliográficas

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro Bastos; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, v.2*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.
- BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Edição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, impresso pelo Departamento de Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1958.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal, v.1, parte geral*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Memória Jurisprudencial Ministro Pedro Lessa*. Brasília, 2007, pp. 76-78. Disponível em: < [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) > Acesso em: 20 maio 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*, v. 1, parte geral. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.