

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

Programa de pós-graduação em Direito

Marcos Vinícius Passamani de Souza

**POLO PASSIVO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
agentes públicos em sentido estrito, agentes públicos por equiparação e particulares à luz
da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.**

Belo Horizonte

2022

Marcos Vinícius Passamani de Souza

**Polo passivo na ação de improbidade administrativa: agentes públicos em sentido estrito,
agentes públicos por equiparação e particulares à luz da jurisprudência do Superior
Tribunal de Justiça**

Monografia de especialização apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Luciano de Araújo Ferraz.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

Souza, Marcos Vinicius Passamani de
S729 Polo passivo na ação de improbidade administrativa [recurso eletrônico]: agentes públicos em sentido estrito, agentes públicos por equiparação e particulares à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça / Marcos Vinicius Passamani de Souza.-- 2022.
1 recurso online (55 p.): pdf

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. [56-63].

1. Brasil - Superior Tribunal de Justiça. 2. Direito administrativo- Brasil. 3. Administração pública - Brasil. 4. Improbidade administrativa - Brasil. I. Ferraz, Luciano. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO MARCOS VINÍCIUS PASSAMANI DE SOUZA

Realizou-se, no dia 16 de agosto de 2022, às 18:00 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada Polo passivo na ação de improbidade administrativa: agentes públicos em sentido estrito, agentes públicos por equiparação e particulares à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, apresentada por MARCOS VINÍCIUS PASSAMANI DE SOUZA, número de registro 2021659679, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof(a). Daniel Martins e Avelar, Prof(a). Leonardo de Araujo Ferraz.

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 23/08/2022, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo de Araújo Ferraz, Usuário Externo**, em 25/08/2022, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Martins e Avelar, Usuário Externo**, em 12/09/2022, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1700405** e o código CRC **1DCE1483**.

Aos meus familiares, em especial minha mãe Ednéia, meu pai Souza e meu irmão Pedro, pelo incentivo e suporte durante o curso, e aos amigos do Colégio Tiradentes e do Ministério Público Federal, por todo o aprendizado humanístico, teórico e profissional.

RESUMO

A crescente necessidade de um combate efetivo à corrupção no Brasil culminou no desenvolvimento, ao longo de décadas, da noção do ato de improbidade administrativa, espécie de ilícito caracterizada, essencialmente, pela violação dos ditames da moralidade, justiça e honestidade no âmbito administrativo. Esta monografia tem por objetivo analisar cada um dos possíveis sujeitos passivos de uma ação de improbidade administrativa à luz da jurisprudência temática do Superior Tribunal de Justiça. Especialmente, pretende-se dar foco à classificação jurídica dada às pessoas, físicas ou jurídicas, que, voluntariamente, recebem recursos públicos para aplicação em finalidades públicas, identificando, a partir dessa classificação, eventual viabilidade de sua responsabilização isolada em uma ação de improbidade. Analisa-se, por meio da legislação positivada, da doutrina especializada e da jurisprudência temática, quais os requisitos necessários à identificação de agentes públicos e particulares na seara da improbidade administrativa, sempre à luz do Direito Constitucional. Os resultados obtidos com a pesquisa, focada nos agentes públicos por equiparação, indicam que qualquer pessoa que, por meio de qualquer tipo de ajuste administrativo formal (convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação *etc*) celebrado para com a Administração Pública, receba a posse de recursos de origem pública, assumindo, desta forma, as obrigações de sua gestão e destinação regular (função pública), é considerado, para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992), agente público, mais precisamente agente público por equiparação, situando-se na qualidade de primeiro, e não de terceiro. Dessa qualidade decorre a consequência de que é plenamente possível que os agentes públicos por equiparação sejam, na condição de primeiros, responsabilizados isoladamente, em pé de igualdade com os agentes públicos em sentido estrito, em uma eventual ação de improbidade administrativa, não havendo nenhuma violação ao entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que exige, para particulares/terceiros, a presença concomitante de um agente público (em sentido estrito ou por equiparação) no polo passivo.

Palavras-chave: improbidade administrativa; agentes públicos; particulares; recursos públicos; responsabilização.

ABSTRACT

The growing need for an effective fight against corruption in Brazil culminated in the development, over decades, of the notion about the act of administrative misconduct/administrative improbity, a type of illicit act characterized, essentially, by the violation of the dictates of morality, fairness and honesty in the administrative sphere. The objective of this monograph is to analyze each one of the possible respondents of an administrative improbity action in light of the thematic jurisprudence of the Superior Court of Justice. In particular, it intends to focus on the legal classification given to individuals or legal entities that voluntarily receive public funds for application in public purposes, identifying, based on this classification, the viability of their isolated submission to an administrative improbity action. It is analyzed, through the positive legislation, the specialized doctrine and the thematic jurisprudence, which are the necessary requirements for the identification of public agents and private individuals in the area of administrative misconduct/administrative improbity, always in the light of Constitutional Law. The results obtained with the research, focused on public agents by equivalence, indicate that any person who, by means of any type of formal administrative adjustment (agreement, transfer contract, management contract, term of partnership, term of cooperation etc) celebrated with the Public Administration, receives possession of resources of public origin, thus assuming the obligations of its management and regular destination (public function), is considered, for purposes of accountability for administrative misconduct/administrative improbity (federal law number 8.429/1992), a public agent, more precisely a public agent by equivalence, being the first, and not the third party. The consequence of this quality is that it is fully possible for public agents by equivalence to be held separately responsible, on an equal footing with public agents strictly speaking, in a possible administrative misconduct action (administrative improbity action), having no violation of the Superior Court of Justice's jurisprudential understanding that requires, for private individuals/third parties, the concomitant presence of a public agent (strictly speaking or by equivalence) in the respondent side.

Keywords: administrative improbity; public agents; individuals; public resources; accountability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 CONTEXTO, CONCEITOS E LIMITES DA DISCUSSÃO.....	08
2.1 A improbidade administrativa	08
2.2 O sistema de responsabilização por atos de improbidade no Brasil.....	13
2.3 Agente público em sentido estrito.....	16
2.4 Agente público por equiparação.....	23
2.4.1. Recursos públicos e recursos de origem pública.....	27
2.5 Particulares.....	29
2.6 Primeiros e terceiros na Lei de Improbidade Administrativa.....	32
3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E A RESPONSABILIZAÇÃO ISOLADA DE PARTICULARES	34
3.1 Contexto histórico.....	34
3.2 Evolução jurisprudencial.....	35
3.3 Razões da decisão.....	38
3.4 Situação atual.....	39
4 PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE RECEBEM RECURSOS PÚBLICOS.....	41
4.1 Classificação jurídica pela Lei de Improbidade Administrativa.....	41
4.2 Consequências processuais.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54

REFERÊNCIAS.....

1 INTRODUÇÃO

Tópico de substancial relevância no meio jurídico brasileiro, a improbidade administrativa, embora alvo de estudos variados, ainda possui assuntos que suscitam conflitos interpretativos na doutrina e, principalmente, no âmbito do Poder Judiciário. Uma das questões de relevante interesse diz respeito à impossibilidade de responsabilização de particulares, isoladamente, sem que haja um agente público que tenha concorrido para o ato ímprobo e esteja, igualmente, no polo passivo da ação de responsabilização.

A definição de quem são os agentes públicos – propriamente ditos ou por equiparação – e quem são os particulares/terceiros afeta diretamente a possibilidade (ou não) de que sejam isoladamente responsabilizados pelos atos de improbidade praticados.

Em 2021, a Lei n.º 14.230 promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), passando a indicar, de modo expreso em seu art. 2º, parágrafo único, que o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente sujeita-se às sanções previstas na LIA.

O objetivo deste trabalho é, a partir da adoção de um marco teórico alicerçado pela afirmação de José dos Santos Carvalho Filho (2020) de que terceiros “são aqueles que, não se qualificando como agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiam direta ou indiretamente”¹, bem como por outras obras da doutrina e decisões judiciais, analisar a extensão do conceito de agente público, distingui-lo do conceito de particular e definir qual a natureza das pessoas indicadas no art. 2º, parágrafo único, da LIA.

Ao fim, demonstrar-se-á a confirmação da hipótese levantada inicialmente de que pessoas que recebem recursos de origem pública, conforme art. 2º, parágrafo único, da LIA, são considerados agentes públicos por equiparação (primeiros) e, portanto, podem ser responsabilizados isoladamente em uma ação de improbidade administrativa, na linha do que já entende o Superior Tribunal de Justiça.

1 A passagem citada foi produzida pelo autor antes das modificações produzidas pela Lei n.º 14.230/2021 no art. 3º da LIA.

2 CONTEXTO, CONCEITOS E LIMITES DA DISCUSSÃO

A análise da qualidade jurídica atribuída aos indivíduos que recebem recursos de origem pública deve, inicialmente, ser contextualizada e bem delimitada, apresentando-se os conceitos básicos que norteiam a discussão proposta.

2.1 A improbidade administrativa

Citada pela Constituição Federal de 1988 em diversas passagens, como, por exemplo, os arts. 15, inciso V e art. 37, § 4º, a noção² de ato de improbidade administrativa não foi introduzida no ordenamento jurídico nacional pela Constituição Cidadã, sendo uma espécie de ilícito administrativo já previsto desde a década de 1940.

O Decreto-lei n.º 3.240, de 08/05/1941, já tratava da possibilidade de sequestro de bens pertencentes a pessoas indiciadas³ (e também a terceiros que tivessem os adquirido dolosamente ou “com culpa grave”) por crimes que causassem prejuízo à Fazenda Pública – além de enriquecimento ilícito do agente. A legislação citada não estabelecia nenhuma qualidade jurídica necessária – ou seja, o sequestro poderia ser aplicável a delitos praticados por agentes públicos ou não; bastava haver prejuízo à Fazenda e enriquecimento ilícito.

Já as leis n.º 3.164, de 01/06/1957⁴ e n.º 3.502, de 21/01/1958, editadas por influência do art. 141, § 31, da Constituição de 1946⁵, também tratavam da possibilidade de sequestro e perda de bens auferidos em detrimento da Fazenda Pública, mas indicavam a necessária qualidade de agente público do autor, que deveria se beneficiar ilicitamente por meio de influência ou abuso do cargo, emprego ou função exercidos.

De se destacar que, nessas leis, a competência para decretar as medidas passou a ser do juízo cível (art. 1º, § 1º, e art. 5º, § 3º, respectivamente) – posto que, anteriormente, era

2 Por outro lado, como se demonstrará, o termo “ato de improbidade administrativa” (ou simplesmente “improbidade administrativa”) somente foi estabelecido pela Constituição Cidadã; nos períodos anteriores, a menção era feita a crimes de responsabilidade – ilícitos político-administrativos praticáveis, no geral, por agentes políticos.

3 Ressalte-se a utilização do termo “indiciadas”, e não “condenadas”. Segundo o art. 8º do mencionado Decreto-lei, a efetiva condenação resultava na perda dos bens em favor da Fazenda Pública.

4 Conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha.

5 § 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, (BRASIL, 1946)

matéria penal –, indicando, já a partir do fim da década de 1950, o afastamento do conceito de ato de improbidade como crime ou quaisquer outros tipos de ilícitos penais.

Assim, tem-se, conforme leciona Carvalho Filho, que a noção de ato de improbidade administrativa adotada atualmente começou a ser cunhada pela Constituição de 1946:

[...] foi a Constituição de 1946 (art. 141, § 31) que primeiramente tratou do tema com a fisionomia jurídica adotada na Carta vigente. Secundou-a a Constituição de 1967 (art. 150, § 11), depois modificada pela EC no 1/1969 (art. 153, § 11). No plano infraconstitucional, alguns diplomas deram tímido ou incompleto tratamento à matéria, mas, de uma forma ou de outra, aludiam ao sequestro e perdimento de bens de autores de condutas lesivas ao patrimônio do Estado ou geradoras de enriquecimento ilícito. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.881)

A Lei n.º 3.502/1958, essencialmente, aprofundou ainda mais o tema da improbidade. Nas palavras de Di Pietro:

As principais inovações dessa lei foram:(a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o sequestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso de essas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.

Manteve-se, nessa lei, a natureza civil da sanção, aplicável independentemente da responsabilidade criminal. (DI PIETRO, 2020, p. 1.831)

Posteriormente, já sob a égide da Constituição de 1967⁶, o Decreto-lei n.º 359, de 17/12/1968, criou a Comissão Geral de Investigações, órgão do Ministério da Justiça encarregado

6 Art. 153, § 11: Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, no termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprêgo na Administração Pública, direta ou indireta. (BRASIL, 1967)

de investigar e confiscar bens de todos que tenham enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública. Ressalte-se, pelo contexto histórico de ditadura militar vivido à época, que o procedimento investigatório e a decretação do confisco era realizada administrativamente, sem necessidade de acionamento do Poder Judiciário.

Segundo Di Pietro (2020, p. 1.832), o confisco previsto pelo Decreto-lei e o sequestro e perdimento de bens previstos pelas citadas Leis n.º 3.164/1957 e 3.502/1958 (recepcionadas pela nova ordem constitucional) conviviam sem conflitos no ordenamento jurídico vigente, já que o sequestro e perdimento só poderiam ser decretados judicialmente, ao passo que, como exposto, o confisco era prerrogativa exclusiva do Presidente da República.

A Constituição Cidadã de 1988, em seu art. 37, § 4º, passou a estabelecer expressamente o termo “atos de improbidade administrativa”, fixando as sanções aplicáveis aos agentes que os praticassem^{7 8}. Além disso, o dispositivo expressamente ressalvou a possibilidade de persecução penal, atestando, mais uma vez, que os atos de improbidade não possuem natureza criminal. Nas palavras de Di Pietro:

Veja--se, por essa evolução do direito positivo, que a expressão *ato de improbidade administrativa*, aplicável às infrações praticadas por servidores públicos em geral, só foi introduzida pela Constituição de 1988, não sendo utilizada nas Constituições anteriores a não ser para designar as infrações de natureza política. E seu significado só foi definido pela Lei nº 8.429/92, de forma mais ampla do que a anterior fórmula do **enriquecimento ilícito**. (DI PIETRO, 2020, p. 1.834)

Tratando-se de norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, dependente de lei infraconstitucional para sua regulamentação, conferindo-lhe eficácia plena, o mencionado art. 37, § 4º, foi regulamento pela Lei n.º 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A LIA, em sua redação original, não explicitava o conceito de ato de improbidade administrativa, já que apenas previa as sanções, seus destinatários e aspectos procedimentais da

7 Suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao Erário.

8 Destaque-se, segundo Melo (2019, p. 58): “observa-se que a matriz constitucional da improbidade administrativa não faz qualquer referência aos possíveis agentes sujeitos a essa nova esfera de responsabilização. O art. 37, § 4º menciona os *atos* – e não os possíveis agentes [...]”

ação de responsabilização⁹. Assim, sempre coube, essencialmente, à doutrina a tarefa de definir, com precisão, o conceito de ato de improbidade.

O termo “probidade”, como se sabe, faz referência àquilo que é correto, honesto, íntegro, moral etc. A improbidade, ao adicionar prefixo negativo, passa a fazer referência aos valores inversos, ou seja, ao incorreto, desonesto, não íntegro e imoral. Trata-se, portanto, de vocábulo que materializa condutas não apenas “erradas” por parte de um agente público, mas, em essência, desonestas, reprováveis sob um aspecto moral.

Contudo, embora um raciocínio raso e preliminar possa conduzir o intérprete a considerar, então, que um ato ímprobo é, em outras palavras, um ato ilegal – ou seja, ato de improbidade seria, em tese, o mesmo que um ato contrário à Lei –, essa, segundo a doutrina, não é a melhor conclusão.

A Constituição Federal de 1988, em diversas passagens nas quais mostra-se necessário proteger a justiça, honestidade e integridade da Administração Pública, utiliza os termos probidade e moralidade¹⁰. A partir de um raciocínio que afirma não haver “palavras inúteis”, a doutrina passou a buscar, então, as diferenças entre probidade e moralidade. Segundo Carvalho Filho:

A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de *probidade* e de *moralidade*, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4o). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo,

9 Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992)

10 Art. 5º, inciso LXXIII, art. 14, § 9º; art. 37, caput e art. 85, inciso V.

o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.881)

Em sentido contrário à posição de José dos Santos Carvalho Filho, Neves (2020, p. 30) entende que improbidade administrativa não significa, necessariamente, imoralidade administrativa, já que o conceito de improbidade é mais amplo. Essa conclusão decorre do pós-positivismo, que, ao considerar princípios constitucionais como normas jurídicas (no sentido primário), admite sua adoção como critério de controle da juridicidade da atuação do Estado.

Tem-se, assim, independentemente da corrente de pensamento adotada quanto à distinção, que o ato de improbidade administrativa é, de fato, um ato dotado de ilegalidade, porém, de uma ilegalidade qualificada, caracterizada não apenas por sua contrariedade à Lei, mas, principalmente, por sua intenção (dolo) de ir de encontro à probidade e à moralidade, ou seja, uma verdadeira desonestidade do agente público para com a Administração e, conseqüentemente, também com os administrados.

Por fim, no último capítulo da linha temporal da improbidade, em 25 de outubro de 2021, foi editada a Lei n.º 14.230, que, modificando a LIA, passou, em seu art. 1º, § 1º, a (tentar) esclarecer o conceito de ato de improbidade administrativa: “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.” (BRASIL, 2021). A tentativa também foi feita, no § 5º do mesmo art. 1º :

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2021)

Nota-se que o legislador, na realidade, não definiu o conceito de ato de improbidade, mas sim apresentou quais as condutas que materializam referidos atos¹¹. Por outro lado, o legislador, com sucesso, esclareceu, na linha do já entendido pela doutrina, que não há ato de

11 A Lei n.º 14.230 também apresentou o que não se considera ato de improbidade: § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (BRASIL, 2021)

improbidade sem a presença do dolo necessário¹²; inexistindo dolo de improbidade, trata-se de ato ilegal – mas não ímprobo¹³.

2.2 O sistema de responsabilização por atos de improbidade no Brasil

Como já se expôs no tópico anterior, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa atua, no Brasil, desde longa data, sendo alvo de atos normativos, no mínimo, desde o início da década de 1940, com os institutos do sequestro e perdimento de bens ilicitamente adquiridos. Com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, e a edição da Lei n.º 8.429/1992, o combate aos atos de improbidade ganhou seus moldes atuais.

Segundo o art. 1º, *caput*, da LIA (com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021):

O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (BRASIL, 1992)

Nos últimos tempos, destaque-se, referido sistema de responsabilização ganhou nova nomenclatura abraçada popularmente: o chamado combate à corrupção¹⁴. Como se sabe, o Brasil

12 Dolo este que, segundo a própria LIA, constitui: “§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.” (art. 1º) (BRASIL, 2021)

13 § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. (art. 17-C, § 1o, da LIA) (BRASIL, 2021)

14 A respeito do microsistema de combate à corrupção, leciona Melo (2019, p. 80-81): Partindo-se, novamente, da acepção mais ampla do termo, é possível afirmar a existência de um microsistema de combate à corrupção no Direito brasileiro ou, conforme Aras (2014, p. 2), de promoção da integridade pública formado, além da LIA, pelos dispositivos do Código Penal que tratam dos crimes contra a Administração Pública e contra as Finanças Públicas, pela Lei do Impeachment (Lei nº 1.079/1951), pela Lei dos Crimes de Prefeitos (Decreto-Lei nº 201/1967), pela Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990 e suas alterações, incluindo a Ficha Limpa), pelas normas do Estatuto do Servidor (Lei nº 8.112/1990) que tratam do regime e do processo disciplinar, pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e, recentemente, pela Lei do Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013) e pela Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa (Lei nº 12.846/2013).

Todas essas normas, evidentemente, têm como fonte e como limite a própria Constituição, que como visto no tópico 2 supra possui dispositivos expressos que visam à proteção da probidade no trato da coisa pública.

Além disso, o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais versando a temática anticorrupção, destacando-se a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada na Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Essas convenções foram, todas elas, incorporadas ao direito pátrio após o regular processo legislativo e, portanto, integram o microsistema, que abarca todas as esferas possíveis de responsabilização daqueles que abusam do Poder Público para ganhos privados.

é uma República, termo originado da expressão latim *res publica*, que, essencialmente, significa “coisa pública”. Se há distinção entre os espaços público e privado, com necessidade – ou seja, dever – de se conferir finalidade pública (bem comum) às “coisas públicas”¹⁵, é evidente que o uso corrupto – ou seja, o uso com finalidade privada, egoísta, benéfica apenas a um indivíduo – da coisa pública deve ser combatido, mantendo-se a integridade da forma de governo adotada.

No Brasil, a corrupção é fenômeno histórico, fixado de modo profundo nas raízes do país, sendo certo, segundo aponta Neves, que:

O combate à corrupção, portanto, depende de uma série de transformações culturais e institucionais. É preciso reforçar os instrumentos de controle da máquina administrativa, com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social. (NEVES, 2020, p. 27)

Voltando à improbidade, seu atual sistema de responsabilização¹⁶ passa, essencialmente, por duas fases: a investigação e a persecução.

A fase de investigação, a ser provocada por qualquer pessoa (art. 14, *caput*, da LIA) poderá ser conduzida tanto pelo órgão administrativo competente quanto pelo Ministério Público (art. 22 da LIA). Caso seja conduzida pelo próprio órgão administrativo, este deverá cientificar o Ministério Público e o Tribunal de Contas da existência do procedimento, sendo-lhes assegurada a prerrogativa de indicar representante para acompanhar os trabalhos (art. 15 da LIA).

As investigações funcionam nos moldes de um inquérito policial, não havendo, obrigação, necessariamente, de contraditório e ampla defesa, já que seu objetivo é coletar provas da existência do ato ímprobo (materialidade) e de sua autoria. Além disso, os direitos ao contraditório e ampla defesa são garantidos em uma eventual ação judicial posterior, caso ajuizada.

Já na fase de persecução, em função de modificação realizada pela Lei n.º 14.130/2021 na redação do art. 17 da LIA, a respectiva ação judicial de improbidade administrativa – promovida após a conclusão da investigação extrajudicial – somente poderá ser ajuizada pelo Ministério Público¹⁷, razão pela qual, finalizados os trabalhos investigatórios

¹⁵ E não apenas a elas, já que até mesmo os bens privados devem possuir função social.

¹⁶ Aqui entendido apenas no sentido repressivo, ou seja, quando já houve a prática do ato de improbidade. O controle preventivo, por outro lado, pretende evitar a consumação do ato.

¹⁷ Cumpre apontar que, em fevereiro de 2022, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, concedeu medida liminar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 7.042 e 7.043 autorizando que, além do

realizados pelo órgão administrativo, o procedimento deverá ser encaminhado ao *Parquet*, a fim de que seja promovida a ação judicial correspondente, se viável.

Pertinente destacar que a redação anterior do mencionado art. 17 previa legitimidade ativa concorrente da ação de improbidade administrativa entre o Ministério Público e a própria pessoa jurídica lesada, por meio de seu órgão de representação judicial. No âmbito da União, as ações de improbidade eram, essencialmente, promovidas pelo Ministério Público Federal e pela Advocacia-Geral da União (notadamente pela Procuradoria-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal).

A ação de improbidade deverá observar o procedimento comum previsto pelo Código de Processo Civil, com ligeiras modificações apresentadas pela própria LIA, como, por exemplo, a fixação da competência do local onde ocorrer o dano ou da sede da pessoa jurídica lesada (art. 17, § 4º-A), a prolação de decisão, após réplica à contestação, que definirá qual a capitulação legal do ato de improbidade praticado (art. 17, § 10-C) e a obrigação de que, para cada ato, apenas um tipo dentre os previstos na lei seja indicado (art. 17, § 10-D).

Outras especialidades são a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública (art. 17, § 16), a não existência de presunção da veracidade de fatos alegados pelo autor em caso de revelia do réu (art. 17, § 19, inciso I), a não inversão do ônus da prova (art. 17, § 19, inciso II), a inexistência de reexame obrigatório nos casos de improcedência ou extinção sem resolução de mérito (art. 17, § 19, inciso IV) e a obrigação de a assessoria jurídica que, em parecer, tenha atestado a legalidade do ato, defender judicialmente o agente público caso este venha a responder a uma ação por improbidade administrativa (art. 17, § 20)¹⁸.

Com a edição da Lei n.º 13.964/2019, a LIA (art. 17, § 1º)¹⁹ também passou a prever expressamente a possibilidade de solução consensual do conflito por meio do chamado Acordo de Não Persecução Cível, anteriormente vedado pela lei. Trata-se de instrumento similar ao Acordo de Não Persecução Penal (art. 28-A do Código de Processo Penal) e que permite ao Ministério

Ministério Público, as pessoas jurídicas interessadas continuem legitimadas para propor as respectivas ações de improbidade.

¹⁸ Trata-se de determinação de constitucionalidade inquestionavelmente duvidosa; não por outra razão, é alvo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 7.042 e 7.043, promovidas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais.

¹⁹ Atualmente, o ANPC é tratado no art. 17-B da LIA, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021.

Público a celebração de acordo com o investigado objetivando evitar o ajuizamento de ação penal ou sua suspensão, caso já iniciada.

O acordo poderá ser realizado em qualquer fase, inclusive na fase de execução da sentença condenatória (art. 17-B, § 4º), devendo ser aprovado pelo órgão superior de revisão do Ministério Público, se realizado antes do ajuizamento da ação (art. 17-B, § 1º, inciso II), ou pelo Poder Judiciário, caso já ajuizada (art. 17-B, § 1º, inciso III).

Ressalte-se, na linha da antiga legislação que já previa sanções de sequestro, confisco e perda de bens, que a LIA autoriza a adoção da medida cautelar de indisponibilidade de bens do réu, de modo a garantir o ressarcimento do prejuízo causado ao Erário e evitar o enriquecimento ilícito (art. 16 da LIA). Trata-se, sob a égide da Constituição Federal de 1988, de possibilidade submetida a reserva de jurisdição, sendo garantido ao eventual prejudicado as prerrogativas processuais necessárias à sua defesa.

Este é o sistema atual de repressão a atos de improbidade administrativa adotado no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de conjunto de normas essencialmente procedimentais que, inquestionavelmente, demandam atualizações constantes para fins de compatibilização com os novos tempos e também ajustes para correções de equívocos – mas apontá-los não é o objetivo deste trabalho.

2.3 Agente público em sentido estrito

A expressão agente público, em seu sentido estrito, denomina aqueles servidores (ocupantes de cargo público), empregados (ocupantes de emprego público) ou funcionários públicos (exercentes de função pública) que possuem algum tipo de vínculo – não necessariamente formal – para com a Administração Pública²⁰. São, portanto, os primeiros sujeitos que vêm à mente quando se pensa no termo agente público.

A título exemplificativo, temos os servidores dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, como os Ministérios e autarquias, respectivamente, e os

20 Segundo Neves: A expressão “agentes públicos” possui conotação genérica e engloba todas as pessoas físicas que exercem funções estatais. Os agentes públicos são responsáveis pela manifestação de vontade do Estado e a função pública, no caso, pode ser exercida de forma remunerada ou gratuita; definitiva ou temporária; com ou sem vínculo formal com o Estado. (NEVES, 2020, p. 66)

empregados das entidades da administração indireta, como as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Neves apresenta dois grupos de agentes públicos:

Os agentes públicos podem ser divididos em, pelo menos, dois grupos: agentes públicos de direito e agentes públicos de fato.

Os agentes públicos de direito são as pessoas físicas que possuem vínculos jurídicos formais e legítimos com o Estado. São os agentes regularmente investidos nos cargos, empregos e funções públicas.

As espécies de agentes de direito são: agentes políticos, servidores públicos (estatutários, celetistas e temporários) e particulares em colaboração (são aqueles que exercem, transitoriamente, a função pública e não ocupam cargos ou empregos públicos, como, por exemplo: jurados, mesários em eleições etc.).

Por outro lado, os agentes públicos de fato são os particulares que, sem vínculos formais e legítimos com o Estado, exercem, de boa-fé, a função pública com o objetivo de atender o interesse público. São os agentes que não foram investidos previamente nos cargos, empregos e funções públicas. Os agentes de fato dividem-se em duas espécies: putativos e necessários. (NEVES, 2020, p. 66)

Para fins de improbidade, a já citada Lei n.º 3.502/1958²¹, no fim da década de 1950, apresentou, de modo tímido, o que, à época, se entendia por agente público em sentido estrito, preconizando, em seu art. 1º, § 1º, que

A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. (BRASIL, 1958)

Note-se que, à época, a legislação não utilizava o termo amplo “agente público”, mas sim utilizava a expressão “servidor público” como conceito que abarcava não apenas os ocupantes de cargo público, mas também os empregados públicos e exercentes de função pública. Trata-se de diferença substancial dos conceitos adotados hoje, que preferem restringir a expressão servidores públicos apenas aos ocupantes de cargos públicos propriamente ditos.

Referida diferença, porém, para fins de contextualização histórica do conceito de agente público, não possui relevância prática, já que é evidente a intenção do legislador de

²¹ Ressalte-se que a referida Lei não utiliza o termo improbidade administrativa – a época ainda inexistente no ordenamento jurídico pátrio –, já que, como exposto, a expressão somente surgiu com a Constituição Federal de 1988. É, porém, inquestionável, na linha do já exposto anteriormente, a relação da referida norma, que regulava o sequestro e perdimento de bens adquiridos ilicitamente por meio de abuso do cargo ou função pública, com a noção e o termo “improbidade” que surgiria décadas após.

englobar todos os indivíduos detentores de algum tipo de vínculo para com a Administração Pública no conceito de servidor público. Tem-se, então, que o utilizado termo “servidor público”, em sentido amplo, é o equivalente, nos termos atuais, ao conceito de agente público.

Avançando no tempo, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, define o conceito de agente público em sentido estrito por meio de seu art. 2º, *caput*, dispondo que:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992)

Embora curto, o dispositivo merece atenção e pode ser dissecado em várias partes importantes. Primeiro, nota-se que a LIA apresenta a definição de agente público em sentido estrito apenas para os efeitos das sanções por ela previstas, ou seja, apenas para fins de improbidade administrativa. Tem-se, portanto, que é incorreto utilizar a definição do art. 2º, *caput*, para fins de quaisquer outros tipos de responsabilização que não sejam atos de improbidade.

Segundo, destaca-se que a LIA pretendeu indicar expressamente todas as situações nas quais o indivíduo possui alguma forma de vínculo (reitera-se, não necessariamente formal) para com a Administração Pública, mencionando, na parte final, as expressões “mandato”, “cargo”, “emprego” ou “função”. A intenção, evidentemente, é evitar manobras interpretativas que inviabilizem a possibilidade de responsabilização em razão da forma de vínculo do agente.

Segundo leciona Di Pietro:

Como se verifica por esse dispositivo, não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, tal como o definimos no item 13.2, incluindo as três modalidades ali referidas: (a) os **agentes políticos** (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); (b) os **servidores públicos** (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); (c) os **militares** (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e (d) os **particulares em colaboração com o Poder Público** (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente) (DI PIETRO, 2020, p. 1.843)

Destaque-se que, para Carvalho Filho, os chamados empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista não são classificados propriamente como agentes públicos; porém, para fins da LIA, a eles é aplicável o conceito:

Ressalve-se, todavia, que empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como das entidades beneficiadas por auxílio ou subvenção estatal (estas mencionadas no art. 1º e seu parágrafo único), não se qualificam tecnicamente como agentes públicos, mas sim como empregados privados. Entretanto, para os fins da lei, serão considerados como tais, podendo, então, ser-lhes atribuída a autoria de condutas de improbidade, o que demonstra que a noção nela fixada tem extensão maior do que a adotada para os agentes do Estado em geral. Desse modo, um dirigente de entidade privada subvencionada pelo setor público pode ser sujeito ativo do ato de improbidade se praticar um dos atos relacionados na lei. Não cabe, portanto, extinguir o processo por remanescerem particulares ou empresa estatal. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.889)

Com a ressalva de que, a nosso juízo, os empregados públicos estão sim englobados no conceito de agente público²², nota-se que, independentemente do entendimento adotado, para fins de improbidade administrativa, os empregados públicos são considerados agentes públicos – e não apenas “agentes públicos”, mas agentes públicos em sentido estrito, sendo incorreto afirmar que a Lei os equipara a tais indivíduos. Os indivíduos equiparados a agentes públicos serão abordados no capítulo seguinte.

Um tipo específico de agente público em sentido estrito, para fins da LIA, que merece destaque em razão das inúmeras divergências doutrinárias a respeito são os chamados agentes políticos. Segundo Neves, é possível sintetizar as posições da doutrina a respeito dos agentes políticos em duas classes:

Primeira posição (conceito amplo): agentes políticos são os “componentes do Governo nos seus primeiros escalões”, que atuam com independência funcional. Tais agentes possuem, normalmente, as suas funções delineadas na Constituição e não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula (“órgãos independentes”). Inserem-se neste conceito os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), os membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados e vereadores), os membros do Poder Judiciário (magistrados), membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores) etc.

²² Di Pietro, por exemplo, considera os empregados públicos até mesmo como servidores públicos: “Quanto aos servidores públicos, todas as categorias estão incluídas, independentemente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, seja o regime estatutário ou contratual, seja a função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento.” (DI PIETRO, 2020, p. 1.843)

Segunda posição (conceito restritivo): agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário na doutrina. (NEVES, 2020, p. 68)

A definição do conceito de agente político possui extrema relevância prática para os estudos da improbidade administrativa. É ele, essencialmente, que determina se as sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (na realidade, a LIA inteira) são ou não passíveis de aplicação aos mencionados agentes, já que há a previsão de crimes de responsabilidade – ilícitos que, segundo a Constituição Federal, não são atos de improbidade administrativa no conceito da LIA.

Segundo Neves (2020, p. 70), o art. 37, § 4º, da CF/88, regulamentado pela LIA, afirma que atos de improbidade administrativa podem ser praticados por quaisquer agentes públicos, não havendo distinção entre as “subcategorias”. Por outro lado, os arts. 52, inciso I, 85, inciso V, e 102, inciso I, alínea “c”, todos da mesma CF/88, mencionam que atos de improbidade praticados por determinados agentes políticos são qualificados como crimes de responsabilidade.

A Lei n.º 1.079/1950 define e regulamenta os crimes de responsabilidade passíveis de prática pelo Presidente da República e Governadores de Estado, pelos Ministros de Estado, do Supremo Tribunal Federal e Secretários estaduais, pelos Presidentes de Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos Procuradores-Gerais Eleitoral, Militar e do Trabalho, pelo Advogado-Geral da União e Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, pelos membros do Ministério Público da União e dos Estados, bem como pelos membros da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias-Gerais Estaduais quando no exercício de funções de chefia.

Já o Decreto-lei n.º 201/1967 completa a lacuna, estabelecendo os crimes de responsabilidade passíveis de prática pelos Prefeitos e Vereadores. Em relação a este diploma normativo, Neves faz importante distinção:

É oportuno destacar, no entanto, que a referida legislação menciona crimes de responsabilidade propriamente ditos (art. 4.º) e crimes de responsabilidade impróprios (art. 1.º), sendo certo que, neste último caso, as infrações configuram verdadeiros crimes, sancionados por meio da competente ação penal. Os crimes de responsabilidade propriamente ditos, por sua vez, são infrações político-administrativas cometidas por Prefeitos, sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato. (NEVES, 2020, p. 72)

Por fim, a Lei n.º 7.106/1983 define aspectos procedimentais relativos à apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade praticados por Governadores e Secretários estaduais, definidos na supramencionada Lei n.º 1.079/1950.

A partir disso, surgiram, na doutrina e jurisprudência, três entendimentos a respeito da viabilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos. A primeira corrente defende a não aplicação integral das disposições da LIA, já que, como exposto, há normas especiais prevendo crimes de responsabilidade. Referido posicionamento foi o adotado nos períodos iniciais de análise, sendo, posteriormente, superado, em especial pelo Supremo Tribunal Federal.

A segunda corrente defende a aplicação conjunta das sanções da LIA e dos crimes de responsabilidade sem que isso configure *bis in idem*, ou seja, há um duplo regime sancionatório. Segundo os defensores, em especial o Superior Tribunal de Justiça, apenas uma peculiaridade deveria ser observada: as sanções – tanto por improbidade quanto por crime de responsabilidade – somente podem ser aplicadas se observados os critérios de competência e procedimentais próprios, previstos pela Constituição Federal.

Um Governador de Estado, por exemplo, não poderia ser responsabilizado por ato de improbidade (LIA) a partir de uma decisão de primeira instância, já que o art. 105, inciso I, alínea “a”, da CF/88, prevê a competência originária do STJ para o julgamento dessas autoridades.

Por fim, a terceira corrente – mais adequada – defende que os agentes políticos, igualmente, estão submetidos a duplo regime sancionatório, porém, as sanções de natureza política somente podem ser aplicadas por meio do processo especial previsto nas Leis n.º 7.106/1983 e 1.079/1950, bem como no Decreto-lei n.º 201/1967. Segundo Di Pietro:

Isso não significa que a tais autoridades não se aplique a lei de improbidade administrativa. Ela aplica-se de forma limitada, porque não pode resultar em aplicação da pena de perda do cargo. Essa conclusão resulta muito clara do parágrafo único do artigo 52, que limita a competência do Senado à aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, “**sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis**”. Vale dizer: sem prejuízo de sanções outras, como as que decorrem da prática de crime comum ou de ilícitos civis, como ocorre com a improbidade administrativa. (DI PIETRO, 2020, p. 1.847).

Carvalho Filho sintetiza a posição adotada atualmente pelo Supremo Tribunal Federal:

A despeito de tanta divergência, o STF parece ter definido os pontos básicos no concernente à responsabilidade dos agentes políticos. Tais aspectos podem resumir-se a três: 1º) submetem-se a duplo regime sancionatório, sendo suscetíveis de responsabilização civil por atos de improbidade conjuntamente com a responsabilidade político-administrativa por crimes de responsabilidade, com fundamento na inexistência de impedimento à concorrência de regimes; 2º) a única exceção em matéria de improbidade refere-se aos atos do Presidente da República, em face da previsão expressa do art. 85, V, da CF; 3º) por fim, não se lhes aplica o foro especial por prerrogativa de função, e isso porque: (a) esse foro é limitado a ações penais; (b) as sanções da LIA, embora graves, não têm natureza penal; (c) o foro especial é de direito estrito, não podendo ser ampliado para hipóteses não expressamente previstas na Constituição. Como a Corte não fez qualquer consideração a respeito, é de entender-se que o juiz de primeiro grau poderia, em caso de improbidade, aplicar a sanção de perda do cargo ou da função pública a parlamentares, juízes e até mesmo a Ministros do STF, algo que traduz situação inegavelmente esdrúxula. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.894)

Por fim, ainda em relação ao conceito de agente público em sentido estrito para fins da Lei de Improbidade Administrativa, cabe apontar que os concessionários e permissionários de serviços públicos não se enquadram em tal conceito, razão pela qual a eles (seus dirigentes e empregados) não se aplica a LIA.

Isso se dá pelo fato de o art. 2º, *caput*, da mencionada norma, afirmar que as atividades devem ser desempenhadas nas entidades mencionadas no art. 1º – no caso, após a Lei n.º 14.230/2021, em seus parágrafos 5º, 6º e 7º. Há que se ressaltar, porém, os concessionários e permissionários que também sejam empresas estatais, situação na qual, diante dessa qualidade, aplicar-se-á a LIA normalmente (art. 1º, § 5º).

Os mencionados parágrafos do art. 1º da LIA afirmam que

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992)

Note-se que, para entidades privadas, é necessária a concessão de subvenção, benefício, incentivo ou qualquer outro tipo de financiamento público, situação que não ocorre nos casos de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, já que, segundo Carvalho Filho

[...] as tarifas que auferem dos usuários são o preço pelo uso do serviço e resultam de contrato administrativo firmado com o concedente ou permitente. Desse modo, o Estado, como regra, não lhes destina benefícios, auxílios ou subvenções. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1.889)

É o mesmo entendimento adotado por Neves:

Desta forma, entendemos que os empregados e dirigentes das concessionárias e permissionárias de serviços públicos não se enquadram no conceito de agente público, contido no art. 2.º da Lei 8.429/1992. A aplicação das sanções de improbidade, no caso, somente seria possível com fundamento no art. 3.º da mencionada Lei, que trata dos terceiros, que não são agentes públicos. (NEVES, 2020, p. 93)

E por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Neste particular, no entanto, a Lei n.º 8.429/1992 adotou uma posição restritiva, não abrangendo, em seu art. 2.º, aqueles que possuam vínculo com as concessionárias e permissionárias de serviços públicos que não tenham sido criadas ou custeadas pelo erário, ou que não recebam subvenções, benefícios ou incentivos deste. (GARCIA, ALVES, 2011, p. 251-252 *apud* NEVES, 2020, p. 93)

Apresentado, então, o conceito de agente público em sentido estrito, cabe agora apontar o que se entende como agente público por equiparação.

2.4 Agente público por equiparação

Agentes públicos por equiparação são aqueles que, mesmo não sendo classificados, em sentido estrito, como agentes públicos, são, para fins específicos, considerados agentes públicos em sentido amplo. A figura do agente público por equiparação não é exclusividade da Lei de Improbidade Administrativa, já que é utilizada para outras finalidades no ordenamento jurídico nacional.

No Código Penal, por exemplo, o agente público por equiparação é previsto no art. 327, § 1º, que dispõe:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (BRASIL, 1940)

Importante destacar ter sido expresso o legislador ao afirmar que a equiparação promovida se limita à seara penal, sendo, portanto, vedado conferir ao dispositivo interpretação extensiva para outras finalidades. Especificamente no caso da improbidade administrativa, Neves, utilizando os árbitros como exemplo, leciona:

Os árbitros exercem função de relevância social e, por esta razão, devem atuar com imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição, aplicando-lhes, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades dos juízes (arts. 13, § 6.º, e 14 da Lei 9.307/1996).

Isto não significa dizer que o árbitro seja considerado agente público. Apesar do relevo social de sua função, trata-se, em verdade, de função privada, que pode ser exercida por qualquer pessoa de confiança das partes contratantes, conforme dispõe o art. 13 da Lei 9.307/1996, sendo certo que o árbitro não possui qualquer vínculo empregatício com as entidades mencionadas no art. 1.º da Lei 8.429/1992.

É relevante, no caso, mencionar que o art. 17 da Lei 9.307/1996 apenas equipara o árbitro ao agente público para fins penais. De acordo com a referida norma: “os árbitros, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos funcionários públicos, para os efeitos da legislação penal”.

Vale dizer: os árbitros são equiparados aos agentes públicos apenas “para os efeitos da legislação penal”, mas não para todo e qualquer efeito jurídico. Ainda que seja recomendável a alteração da legislação para equiparar os árbitros aos agentes públicos, também, para fins de improbidade administrativa, certo é que, no atual cenário normativo, a equiparação restringe-se à seara penal, sendo vedada a interpretação extensiva ou analógica para se aplicar sanções de improbidade aos particulares em comento.

Por esta razão, os árbitros não podem ser considerados agentes públicos para fins de improbidade administrativa, uma vez que as sanções de improbidade possuem natureza extrapenal, sendo-lhes inaplicável o art. 2.º da Lei 8.429/1992. (NEVES, 2020, p. 96)

Na seara da improbidade, a outrora mencionada Lei n.º 3.502/1958, que regulava o sequestro e perda de bens adquiridos ilicitamente por meio de abuso do cargo ou função pública,

em seu art. 1º, § 2º²³, já apresentava um rudimentar comando de equiparação, equiparando os dirigentes e empregados de sociedades de economia mista, fundações públicas, empresas incorporadas ao patrimônio público (empresas públicas) e demais entidades destinatárias de contribuições parafiscais aos dirigentes e empregados de autarquias.

Em análise do contexto histórico na qual estava inserida – ausência de definição precisa do que se entendia como Administração Pública indireta –, observa-se que referida norma objetivou, essencialmente, garantir que, para fins de aplicação daquelas sanções (sequestro e perdimento), referidos indivíduos seriam considerados agentes públicos²⁴, da mesma forma prevista para os servidores e empregados públicos da administração direta e autárquica.

Avançando no tempo, a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação original, não era clara o suficiente em indicar quem seriam os agentes públicos equiparados, causando diversas discussões doutrinárias e, especialmente, jurisprudenciais, já que milhares de ações de improbidade administrativa eram ajuizadas em face dos mais diferentes sujeitos possíveis.

Objetivando cessar as discussões, esclarecer a situação e, considerando as diversas novas possibilidades de vínculo – direto ou indireto, formal ou informal – para com a Administração Pública surgidas após a edição da LIA em 1992, a Lei n.º 14.230/2021 acrescentou ao art. 2º da LIA um parágrafo único, que prevê:

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (BRASIL, 2021)

O dispositivo merece análise detalhada. Observe-se que o legislador utiliza a expressão “particular”, porém, cabe destacar que os indivíduos mencionados, para fins da LIA, não são particulares, mas sim agentes públicos por equiparação. Tal constatação é corroborada pelo próprio legislador no artigo seguinte (art. 3º, *caput*), que afirma: “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra

23 § 2º Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais. (BRASIL, 1958)

24 Tecnicamente, a norma utilizava a expressão “servidor público”, porém, em sentido amplo.

dolosamente para a prática do ato de improbidade.” (BRASIL, 1992). É o artigo 3º, como se verá posteriormente, que trata dos particulares.

Imagina-se que o legislador tenha usado a expressão “particulares” em sentido amplo, com o único intuito de indicar que as pessoas mencionadas não possuem nenhum tipo de vínculo formal para com a Administração Pública. São, portanto, alheios à administração, ou, em outras palavras, com a ressalva de que se evite confusões, terceiros.

Destaque-se, ainda, a expressa menção a pessoas jurídicas como possíveis sujeitos ativos do ato de improbidade. A respeito, leciona Carvalho Filho:

Advirta-se, no entanto, que tal responsabilização deve ser objeto de redobrada cautela e imparcialidade para não haver injustiças e gravames, isso porque, de um lado, elas não têm vontade própria, sendo dos agentes a expressão volitiva, e, de outro, vários tipos previstos na LIA são incompatíveis com a atribuição de sua responsabilidade.

Essa precaução, diga-se de passagem, não é mera abstração. Ao contrário, a própria LIA estabelece que as sanções nela previstas não se aplicarão à pessoa jurídica quando o ato de improbidade for também sancionado como ato lesivo à Administração nos termos da já citada Lei nº 12.846/2013. Como exemplo, se a conduta revela fraude à licitação (art. 11, V, LIA), as sanções do art. 12, III, da LIA, não poderão ser aplicadas, já que a Lei 12.846 prevê a conduta de fraudar licitação (art. 5, IV, “d”); as sanções, portanto, serão as previstas nesse diploma.

A responsabilidade da pessoa jurídica independe da de seus agentes. Sócios, cotistas, diretores e colaboradores, em princípio, não têm responsabilidade por conduta de improbidade imputada à respectiva pessoa jurídica. Mas serão responsabilizados se ficar comprovada a ocorrência de participação ou benefício diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação (art. 2º, § 2º, LIA). Trata-se, no caso, de responsabilidade subjetiva, decorrente de comportamento doloso. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 965)

Além disso, note-se que o dispositivo ressalva expressamente sua aplicabilidade aos “recursos de origem pública”, ou seja, os agentes públicos por equiparação, para fins de improbidade administrativa, devem ter recebido, não importa por qual meio (instrumento jurídico), recursos oriundos dos cofres públicos. Não havendo recebimento de recursos de origem pública, não há agente público por equiparação, mas sim particular, previsto, como se expôs, no artigo seguinte (art. 3º).

Mas, considerando a importância do termo para fins de aplicação das sanções da LIA, o que são, precisamente, os recursos de origem pública?

2.4.1 Recursos públicos e recursos de origem pública

Recursos públicos e recursos de origem pública não são sinônimos. Entende-se que recursos públicos são aqueles pertencentes ao Estado e que permanecem em seus cofres (propriedade e posse), ao passo que recursos de origem pública são recursos pertencentes ao Estado mas posteriormente repassados a agentes privados em razão de determinado ajuste (a propriedade é mantida, mas a posse repassada).

A conceituação do termo, porém, não é tão simples como uma leitura inicial pode transparecer. O conceito de recursos públicos depende, essencialmente, da definição que se dá ao termo “bens públicos”.

Há, segundo Saddy (2020), quatro correntes doutrinárias e jurisprudenciais a respeito: a primeira corrente é baseada no art. 98 do Código Civil de 2002, que conceitua os bens públicos como aqueles de titularidade da pessoa jurídica de direito público. A segunda corrente entende que bens públicos são aqueles integrantes das pessoas jurídicas que compõem a Administração.

A terceira corrente afirma que a natureza do bem não depende de sua titularidade e sim de sua destinação, ou seja, deve-se analisar se estão ou não afetados à prestação de um serviço público ou a outra finalidade pública. Nesse caso, por exemplo, os bens de estatais exploradoras de atividade econômica não seriam públicos, mas os bens de uma entidade integrante do terceiro setor poderiam ser.

Por fim, a quarta corrente entende que o bem pode ser privado, mas, quando afetado a finalidade pública, apresenta regime especial, sem perder sua natureza. Segundo Saddy (2020), esta última corrente é a predominante, capitaneada por Marçal Justen Filho.

O autor, então, ao analisar a natureza jurídica e o regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros²⁵ transferidos às organizações sociais, apresenta quatro regimes possíveis: (i) são recursos públicos; (ii) há gestão privada de recursos públicos para fins públicos; (iii) são recursos privados de natureza pública; e (iv) são recursos privados.

O raciocínio que considera os recursos repassados como públicos se fundamenta na ideia de que, como são repassados às organizações sociais por meio de contrato de gestão, não perdem a natureza pública e, portanto, exigem obediência integral do regime de direito público.

Já o raciocínio que considera haver gestão privada de recursos públicos para fins públicos se fundamenta na ideia de que o repasse dos recursos tem natureza de transferência, não

²⁵ Note-se que, para evitar confusões ou prejulgamentos a respeito da natureza jurídica, André Saddy usa as expressões “recursos orçamentários e financeiros”.

de remuneração ou contraprestação; assim, a organização social atua como mera gestora, não havendo troca de propriedade. Neste raciocínio, há tímida flexibilização do regime de direito público, permitindo, então, a aplicação de parcela do regime de direito privado.

A terceira corrente – que os caracteriza como recursos privados de natureza pública – entende que, além da gestão, a propriedade também passar a ser das organizações sociais (ou seja, propriedade privada), mas a natureza permanece pública. Referida posição, segundo alguns autores, foi implicitamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/DF e pelo Tribunal de Contas da União.

Por fim, a quarta corrente considera os recursos como integralmente privados, não os sujeitando a nenhuma norma decorrente do regime jurídico de direito público.

Em que pese o mencionado artigo do professor André Saddy analise a qualificação do recursos “orçamentários e financeiros” com enfoque nas organizações sociais, fato é que o estudo pode ser aplicado a outros cenários, como a improbidade administrativa. É inquestionável, portanto, a discussão e a dificuldade de se estabelecer um conceito universal para recursos públicos ou recursos de origem pública.

No caso do art. 2º, parágrafo único da LIA, a adoção do termo “recursos de origem pública” não foi acidental. Como se expôs anteriormente, o dispositivo em questão trata dos chamados agentes públicos por equiparação, assegurando a aplicação das sanções da LIA para todos aqueles que, não sendo agentes públicos em sentido estrito (art. 2º, *caput*) e tendo recebido recursos de origem pública por meio de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou quaisquer outros ajustes, pratiquem as condutas tipificadas nos arts. 9º, 10, 10-A e 11.

Carvalho Filho, analisando a aplicação do instituto no âmbito prático, acrescenta:

Diante da menção a pessoas físicas ou jurídicas particulares, vale a pena uma observação. A pessoa física privada dificilmente firmará ajuste de parceria com a Administração. Se o fizer, claro, se sujeitará às sanções da lei. Entretanto, o mesmo ocorrerá se o contrato for celebrado pela pessoa jurídica e a conduta de improbidade for consumada por pessoa física, como, por exemplo, um empregado. Esse autor, pessoa física, também responderá por improbidade administrativa. Urge, pois, que o fato seja cuidadosamente apurado: pode a conduta ser atribuída à pessoa jurídica e não o ser à pessoa física, e vice-versa; de outro lado, pode a responsabilidade de ambas ser conjunta. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 965)

Destaque-se que, ainda segundo Carvalho Filho (2022, p. 964), se os recursos são de origem privada, não haverá aplicação da LIA, mas isso não significa que os autores do ato ilícito não serão responsabilizados, já que poderão sofrer as consequências de seus atos por meio de outros institutos, como a responsabilização administrativa por descumprimento contratual.

Conclui-se, portanto, que, para fins do art. 2º, parágrafo único, da LIA, recursos de origem pública são recursos pertencentes ao Estado mas posteriormente repassados a agentes privados em razão de determinado ajuste, independentemente da forma jurídica adotada.

Dessa forma, tem-se que agentes públicos por equiparação, para fins de improbidade administrativa, são aquelas pessoas físicas ou jurídicas que, não possuindo vínculo formal para com a Administração Pública, recebem, para aplicação em finalidade pública, recursos de origem pública por meio de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente – celebrado, evidentemente, de modo voluntário.

Exemplos clássicos e costumeiros de agentes públicos por equiparação são as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), as Organizações da Sociedade Civil (OSC), as entidades de apoio e os serviços sociais autônomos, todos integrantes do chamado Terceiro Setor.

2.5 Particulares

Por fim, a última categoria de sujeitos ativos de ato de improbidade administrativa são os particulares, ou terceiros. O conceito que os define pode ser extraído a partir de uma interpretação por exclusão dos conceitos de agente público em sentido estrito (art. 2º, *caput*, da LIA) e agente público por equiparação (art. 2º, parágrafo único, da LIA)²⁶, podendo ser definidas, portanto, como aquelas pessoas físicas²⁷ que, não possuindo relação formal para com a Administração Pública e tampouco tendo recebido recursos de origem pública, induzem ou concorrem para a prática de um ato de improbidade administrativa.

26 Neves (2020, p. 97) conclui: “Desta forma, serão considerados terceiros todos aqueles que não se inserirem no conceito de agente público do art. 2º da Lei 8.429/1992.”

27 Segundo Carvalho Filho (2022, p. 966), o terceiro só pode ser pessoa física, já que a aferição do dolo necessário (elemento subjetivo) é incompatível com pessoas jurídicas.

Segundo o art. 3º da LIA, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021: “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade” (BRASIL, 2021).

Note-se a menção à expressão “mesmo não sendo agente público”, que inquestionavelmente utiliza o termo “agente público” em sentido amplo, englobando tanto o agente público em sentido estrito quanto o agente público por equiparação.

A intenção do legislador ao prever a possibilidade de responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa visou, essencialmente, a garantir maior proteção ao patrimônio público, já que, muitas vezes, o agente público não é o único a praticar a conduta ímproba ou dela se beneficiar.

Com efeito, uma análise rápida da jurisprudência relacionada às ações de improbidade administrativa revela ser extremamente comum a presença de terceiros no polo ativo. Se a LIA não fosse aplicável a eles, haveria a perfeita brecha legislativa para o enriquecimento ilícito (e outras condutas) sem a possibilidade de responsabilização.

Leciona Neves:

É importante destacar o avanço na repressão da improbidade administrativa, contido no art. 3.º da Lei 8.429/1992, uma vez que a legislação anterior (arts. 1.º e 3.º da Lei 3.502/1958) somente era aplicada aos agentes públicos, não alcançando terceiros que atuavam como coautores ou partícipes da improbidade.

A intenção da Lei de Improbidade Administrativa é ampliar a proteção das entidades enumeradas no art. 1.º, estabelecendo, para tanto, a possibilidade de aplicação de suas normas não apenas aos agentes públicos, mas, também, aos particulares que induzam ou concorram para o ato de improbidade. (NEVES, 2020, p. 97)

Outro destaque em relação ao conceito do art. 3º da LIA é a menção expressa à necessidade de dolo do terceiro. Primeiro, é pertinente rememorar a antiga redação do 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.” (BRASIL, 1992).

Observe-se que a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 incluiu a expressão “dolosamente” nas condutas de induzir e concorrer para a prática do ato ímprobo e excluiu a expressão “ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

A menção expressa ao dolo exclui a responsabilização decorrente de culpa – ou, como se entendia, culpa grave. Isso porque, como é sabido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça havia se consolidado no sentido de que os atos de improbidade previstos nos arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10-A (concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário) e 11 (violação a princípios) da LIA somente poderiam ocorrer havendo dolo, ao passo que os atos do art. 10 (lesão ao Erário) poderiam ser praticados com dolo ou culpa (grave). Com a Lei n.º 14.230, contudo, esse entendimento está superado, admitindo-se apenas o dolo.

Antes mesmo da introdução da citada Lei n.º 14.230, já havia autores que, em sentido contrário ao entendido pelo STJ, não visualizavam compatibilidade entre a necessidade de dolo e a possibilidade da prática de atos que importem lesão ao Erário (art. 10) por culpa, ao fundamento de que:

Em todos os casos, no entanto, será imprescindível a comprovação do dolo do terceiro, tendo em vista duas razões: 1) a responsabilidade objetiva somente é admitida nos casos especificados em lei ou em relação às atividades de risco (art. 927, parágrafo único, do CC); e 2) a improbidade culposa somente é possível na hipótese do art. 10 da Lei 8.429/1992, incompatível com as condutas exigidas no art. 3.º da mesma Lei. (NEVES, 2020, p. 98)

Ainda quanto ao elemento subjetivo, destaque-se a menção apenas à conduta de induzir, e não à conduta de instigar. Segundo Neves²⁸:

A indução significa que o particular vai introduzir a ideia da prática da improbidade administrativa no estado psíquico do agente público. Não basta, portanto, a instigação, ou seja, o estímulo ou reforço da intenção de praticar a improbidade, já existente no estado psíquico do agente público. (NEVES, 2020, p. 97)

Carvalho Filho também adota posicionamento similar, afirmando que:

Instigar significa incentivar, fomentar, estimular. Como se trata de condutas puníveis, descabe interpretação ampliativa no sistema da improbidade. Desse modo, se o terceiro apenas incentiva o agente a se conduzir com improbidade, sem induzir ou concorrer, não recebe o influxo do sistema. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 966)

²⁸ Há autores, porém, que admitem a instigação, como Waldo Fazzio Júnior e José Antonio Lisbôa Neiva.

Por fim, importante destacar que concorrer tem o significado de prestar auxílio material, ou seja, participar efetivamente da prática do ilícito²⁹.

Há críticas à conduta modificadora do legislador, posto que transparece a impressão de que houve tentativa de blindar (dificultar) a responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa, situação lamentável frente ao sentimento popular de que o país é assolado pela corrupção (com a participação ativa de “terceiros”³⁰).

Nesse sentido, posiciona-se Carvalho Filho:

Noutro giro, o texto anterior enquadrava como improbidade o fato de o terceiro se beneficiar direta ou indiretamente do ato. O texto vigente, porém, excluiu essa conduta, embora tenha recebido muitas críticas. Com efeito, se alguém dolosamente se beneficia de alguma forma com o ato, como, por exemplo, recebendo valores indevidos, comete sem dúvida ato de improbidade. No fundo, parece sem sentido a exclusão, ainda mais quando a corrupção é endêmica no país. (CARVALHO FILHO, 2022, p. 966)

Esses são, portanto, os particulares para fins de improbidade administrativa.

2.6 Primeiros e terceiros na Lei de Improbidade Administrativa

Tem-se, assim, que a LIA, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, apresenta três categorias distintas de sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa: (i) o agente público em sentido estrito; (ii) o agente público por equiparação; e (iii) o particular/terceiro.

Referida distinção fica ainda mais evidente quando se nota a organização topográfica da Lei, que prevê, no *caput* do art. 2º, o conceito de agente público em sentido estrito e no parágrafo único do mesmo artigo o conceito de agente público por equiparação. São, portanto, conceitos pertencentes à mesma classe, a dos agentes públicos (em sentido amplo), ou primeiros.

29 Quanto à exclusão da possibilidade de beneficiamento direto ou indireto, observe-se que o art. 17-C, inciso VI, da LIA, determina que o juiz considere “[...] na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas” (BRASIL, 1992).

30 Corruptos e corruptores, como se sabe, evitam ao máximo deixar rastros que os liguem diretamente ao polo ativo da prática do ato ilícito. Para tanto, utilizam “laranjas”, pessoas capazes de transparecer a conclusão de que o agente ativo é pessoa diversa. Como os reais agentes ativos e beneficiários das condutas ilícitas são os corruptos, a utilização de laranjas os permite passar – quando descobertos – como terceiros, e a nova redação dada ao art. 3º da LIA, ao menos a partir de uma interpretação literal, viabiliza sua plena impunidade.

Por outro lado, o conceito de particulares/terceiros é previsto em artigo distinto (art. 3º), evidenciando a separação entre as classes de agente público (em sentido amplo/primeiros) e “não-agente público” (ou terceiros).

Os agentes públicos, tanto em sentido estrito quanto por equiparação, podem ser agrupados no grupo denominado de “primeiros”, ao passo que os particulares³¹ podem ser englobados no grupo denominado de “terceiros”:

Primeiros		Terceiros
Agentes públicos em sentido estrito (art. 2º, <i>caput</i> , da LIA)	Agentes públicos por equiparação (art. 2º, parágrafo único, da LIA)	Particulares (art. 3º da LIA)

Referida distinção e o correto posicionamento de cada sujeito são de suma importância, pois, como já exposto – e como será posteriormente aprofundado –, há substanciais diferenças de tratamento (material e processual/procedimental) conferidas a cada grupo.

31 Deve-se ter em mente, porém, que todo terceiro será um particular, mas nem todo particular será um terceiro, já que, se utilizado o termo “particular” para se referir a pessoas sem vínculo funcional para com a Administração Pública, é plenamente possível que um particular seja agente público por equiparação.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E A RESPONSABILIZAÇÃO ISOLADA DE PARTICULARES

Como se demonstrou brevemente no capítulo anterior, a classificação jurídica dada a determinado sujeito ativo de ato de improbidade administrativa possui repercussão direta em determinados aspectos materiais e processuais de sua responsabilização.

No que interessa ao objetivo deste trabalho, destaca-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – detentor, saliente-se, da última palavra no que diz respeito à interpretação da legislação infraconstitucional – quanto à impossibilidade de responsabilização isolada de particulares/terceiros por atos de improbidade.

Em outras palavras, o STJ entende que particulares somente poderão ser réus em uma ação de improbidade administrativa caso haja algum agente público (em sentido estrito ou por equiparação) ao seu lado no polo passivo da ação. Não havendo esse litisconsórcio passivo necessário (sob a ótica do particular), sua responsabilização é inviabilizada.

3.1 Contexto histórico

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de Improbidade Administrativa é o ato normativo infraconstitucional que regula a improbidade administrativa tanto em seu aspecto material (o que é, quem pratica, quais os tipos, quais as sanções *etc*) quanto processual (como se investiga, peculiaridades do procedimento judicial, possibilidade de acordo *etc*).

Observa-se, portanto, que, desde 1992, é apenas uma lei federal a responsável por regular, essencialmente, todo o sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade. Não se ignora, evidentemente, a existência, por exemplo, do Decreto-lei n.º 201/1967, norma recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (e a própria CF/88) e em pleno vigor, mas a intenção desta pesquisa é analisar o normativo geral, que, no caso, é, inquestionavelmente, a Lei de Improbidade Administrativa.

A LIA passou por mudanças substanciais em 2021, com a edição da Lei n.º 14.230, introduzida no ordenamento jurídico com o objetivo de atualizar a legislação sobre improbidade, notadamente diante das evoluções ocorridas no cenário desde 1992.

Ocorre, porém, que nem mesmo as alterações promovidas pela citada Lei n.º 14.230/2021 foram capazes de esgotar a regulamentação do assunto – tarefa, parece-nos, impossível a qualquer legislação, saliente-se –, sendo certo, portanto, que, nesses casos, a atribuição de aprofundamento é transferida à doutrina e à jurisprudência (em outras palavras: ao intérprete e aplicador do Direito).

É nesse contexto histórico, portanto, que o Superior Tribunal de Justiça passa a ser acionado em diversos processos para analisar aspectos referentes a improbidade administrativa que não foram expressamente resolvidos pelo legislador. Como se sabe, o STJ é o detentor da última palavra quando se trata de interpretação de normas infraconstitucionais, razão pela qual suas decisões constituem verdadeiro norte interpretativo, moldando as instâncias inferiores do Poder Judiciário.

Destaque-se, ainda, o crescimento exponencial da necessidade de “combate à corrupção” no Brasil após as manifestações populares de junho de 2013, alavancadas, posteriormente, pelas notícias de superfaturamento e sobrepreço nas obras para a realização da Copa do Mundo de 2014. Naquele momento histórico, boa parte da população brasileira manifestou seu descontentamento com a classe política e sua atuação, exigindo o enrijecimento das normas contra a corrupção. Duas das formas adotadas para assim proceder foram a modificação e a consolidação das jurisprudências a respeito.

Um dos aspectos analisados e decididos pelo mencionado Tribunal Superior foi justamente a viabilidade de se responsabilizar um particular/terceiro, de modo isolado, pela prática de um ato de improbidade administrativa.

A discussão ganhou relevância, essencialmente, pela previsão da LIA de que os particulares somente responderiam caso induzissem ou concorressem para a prática do referido ato, ou seja, sua participação sempre seria acessória, demandando, então, a existência obrigatória de um agente público coautor. Se o agente público não existia ou não era identificado, como se imputar a prática do ato ao particular?

3.2 Evolução jurisprudencial

O Superior Tribunal de Justiça começou a apreciar a questão, de modo tímido e indireto, a partir do ano de 2006. No Recurso Especial n.º 737.978/MG, o Tribunal foi acionado a partir de acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), proferido em ação civil pública por ato de improbidade administrativa³², ajuizada contra ex-deputado estadual em razão do desvio de dinheiro público em convênios de saúde que contaram com sua participação. O TJMG entendeu que, ao contrário do sustentado pelo agente público, não haveria litisconsórcio passivo necessário entre ele e as entidades que aderiram aos convênios (terceiros).

Analisando a demanda, o STJ manteve a posição do Tribunal de Justiça Mineiro, afirmando que

Justamente por não afetar a esfera jurídica das entidades mencionadas, não se trata de litisconsórcio necessário pela "natureza da relação jurídica", tampouco existe expressa determinação legal nesse sentido.

Isso se deve ao fato de que a ação civil pública por ato de improbidade foi proposta com a finalidade de apurar a conduta dos recorridos, na qualidade de agentes públicos. Terceiros que porventura concorreram para a prática de ato de improbidade, ou dele se beneficiaram, podem até se submeter às sanções decorrentes da lei (art. 3º da Lei 8.429/92), todavia, a apuração e individualização de suas condutas, bem como a investigação do elemento subjetivo, dependerá de novo processo a ser instaurado a partir dos elementos probatórios disponíveis.

Muito embora sejam condutas conexas, a sentença não será obrigatoriamente idêntica para as duas situações, conduta do agente público e conduta do extraneus, implica dizer, não há relação jurídica unitária. (BRASIL, 2009)

O Relator, Ministro Castro Meira, também citou precedente da Corte datado de 2006:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DE CONTAS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM EMPRESAS VENCEDORAS. DETERMINAÇÃO ANTERIOR. MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO. PRECLUSÃO AFASTADA. VINCULAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO REGULAR DO PROCESSO E CONDIÇÕES DA AÇÃO. DESNECESSIDADE DO LITISCONSÓRCIO.

[...]

II - Na ação de improbidade administrativa movida contra ex-prefeito em virtude da não-aprovação das contas relativas aos convênios celebrados entre o município e o FNDE, inexistente a imposição da formação de litisconsórcio necessário entre o ex-prefeito e as empresas vencedoras da licitação, não estando presentes quaisquer das hipóteses descritas no art. 47 do CPC.

III - Recurso especial improvido

(REsp 809.088/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 27/03/2006).

³² Os §§ 16 e 18, do art. 17, da LIA, atualmente, não deixam dúvidas de que a ação de improbidade administrativa não é tecnicamente uma ação civil pública.

Observe-se que o Tribunal Superior não foi instado a resolver a questão da possibilidade ou não de responsabilização isolada de particulares/terceiros, mas sim verificar se, quando uma ação de improbidade era ajuizada apenas contra o agente público, havia necessidade da formação de litisconsórcio passivo necessário com os terceiros que tenham concorrido ou se beneficiado com o ato. A resposta, como se demonstrou, foi negativa, ou seja, os agentes públicos, já naquela distante data, estavam autorizados a figurar sozinhos como réus das ações de improbidade.

Esse entendimento se consolidou no Tribunal e é mantido até os dias de hoje (v.g., AgrG no REsp n.º 759.646/SP, REsp n.º 896.044/PA, AgInt no AREsp n.º 1.450.600/SP, AgInt no REsp n.º 1.872.310/PR).

No fim do ano de 2008, porém, o Tribunal da Cidadania passou, de fato, a analisar expressamente a questão. No REsp n.º 931.135/RO, a Segunda Turma do STJ entendeu, a partir do voto da Ministra Eliana Calmon, que:

É claro que a responsabilização de terceiras pessoas está condicionada à prática de um ato de improbidade por um agente público. Não havendo participação do agente público, há que ser afastada a incidência da Lei 8.429/92, estando o terceiro sujeito a sanções previstas em outras disposições legais. (BRASIL, 2009)

Já no REsp n.º 1.155.992/PA, a mesma Segunda Turma do STJ decidiu que “Não figurando no pólo passivo qualquer agente público, não há como o particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa”, entendimento mantido até o momento atual (v.g., REsp n.º 896.044/PA, AgrG no AREsp n.º 595.192/DF, AgInt no REsp n.º 1.442.570/SP).

A posição do STJ pode ser sintetizada pelo acórdão do REsp n.º 1.405.748:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES.

I - A abrangência do conceito de agente público estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa encontra-se em perfeita sintonia com o construído pela doutrina e jurisprudência, estando em conformidade com o art. 37 da Constituição da República.

II - Nos termos da Lei n. 8.429/92, podem responder pela prática de ato de improbidade administrativa o agente público (arts. 1º e 2º), ou terceiro que induza ou concorra para a

prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).

III - A responsabilização pela prática de ato de improbidade pode alcançar terceiro ou particular, que não seja agente público, apenas em três hipóteses: a) quando tenha induzido o agente público a praticar o ato ímprobo; b) quando haja concorrido com o agente público para a prática do ato ímprobo; ou c) tenha se beneficiado com o ato ímprobo praticado pelo agente público.

IV - Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao Erário, pelas vias adequadas. Precedentes.

V - Recurso especial improvido.

(REsp n. 1.405.748/RJ, relatora Ministra Marga Tessler (juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), relatora para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 21/5/2015, DJe de 17/8/2015)

Destaque-se, por fim, que a evolução jurisprudencial também trouxe peculiaridades específicas deste raciocínio, como, por exemplo, a possibilidade de que a ação de improbidade administrativa continue a tramitar apenas contra o particular/terceiro caso o agente público que o acompanhava no polo passivo venha a morrer durante o processo (AgInt nos EDcl no REsp n.º 1.300.198/SP).

3.3 Razões da decisão

A fixação do entendimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de impossibilidade da imputação de uma ação de improbidade apenas contra o particular/terceiro decorre de interpretação do art. 3º da LIA (em sua redação original).

Como já exposto, aquele dispositivo afirmava que “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.”

Nota-se que as duas hipóteses originais da prática de ato de improbidade administrativa por particulares pressupunham, logicamente, a existência de um agente público que também seja autor. Tanto nos casos de induzimento ou efetiva colaboração, bem como beneficiamento, há que se reconhecer, necessariamente, um ato de improbidade praticado – anteriormente ou de modo concomitante – por um agente público.

Dessa forma, o Superior Tribunal de Justiça, acionado por meio de diversos Recursos Especiais interpostos pelas defesas nas mais variadas ações de improbidade administrativa

ajuizadas no Brasil, começou seu raciocínio entendendo que não haveria, como exposto anteriormente, litisconsórcio passivo necessário entre agente público e particular.

Esse entendimento foi a etapa inicial, pois viabilizou o ajuizamento das ações de improbidade apenas contra os agentes públicos. As decisões eram, em sua essência, benéficas aos particulares que também cometiam atos de improbidade, já que, muitas vezes, o Ministério Público ou a pessoa jurídica lesada ajuizavam as ações apenas contra os agentes públicos – pessoas que, pelo vínculo com a Administração, naturalmente deixavam maiores “rastros” de suas condutas, permitindo a formação de um acervo probatório mais robusto.

Posteriormente, como raciocínio inverso desse entendimento, entendeu-se que os particulares não poderiam ser demandados sozinhos na ação de improbidade. Ou seja, um agente público pode ser processado, sozinho, por improbidade administrativa – e não poderá pleitear a inserção do terceiro que o ajudou/se beneficiou no polo passivo –, mas a recíproca não é verdadeira, já que um particular sequer poderá figurar, sozinho, em uma ação de improbidade. Basta o mero ajuizamento para que a ação seja extinta, sem julgamento de mérito, pela falta de legitimidade passiva.

Atualmente, após a nova redação dada ao art. 3º da LIA pela Lei n.º 14.230/2021, a restrição do entendimento é ainda maior, já que foi removida a menção à possibilidade de favorecimento do particular pelo ato de improbidade e foi acrescida a necessidade de que a indução ou o auxílio direto sejam realizados de modo doloso, independentemente da espécie do ato de improbidade administrativa praticado.

Certamente, como dito, ambas as decisões do Superior Tribunal de Justiça favorecem exclusivamente os particulares, em evidente detrimento dos agentes públicos (em sentido estrito e em sentido amplo) e das próprias pessoas jurídicas lesadas com as condutas ímprobas. Porém, não há como se ignorar que, tratando-se de direito sancionador, é ônus de quem acusa angariar provas suficientes e comprovar, em juízo, tanto a materialidade quanto a autoria do ato imputado. Esse ponto, de relevância constitucional, inquestionavelmente, é prestigiado pela jurisprudência do STJ.

3.4 Situação atual

Como se adiantou nos tópicos anteriores, a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça permanece a mesma: não é possível o ajuizamento de uma ação de improbidade administrativa em face apenas de um particular/terceiro, sendo necessário, obrigatoriamente, que um agente público o acompanhe no polo passivo da demanda.

Inexistindo referido agente público (ou não se obtendo provas suficientes que permitam a imputação), a ação não poderá ser ajuizada – ainda que as provas relativas ao particular sejam inquestionáveis – ou, se já houver sido, deverá ser extinta sem resolução de mérito pela falta de legitimidade passiva.

Esse entendimento, segundo Melo,

[...] praticamente *imunizou* os agentes privados – mesmo aqueles que ajam na condição de gestores de recursos públicos – das sanções por improbidade. O julgado mais emblemático dessa posição é aquele proferido no chamado *Caso Guilherme Fontes*.

O cineasta Guilherme Fontes e sua produtora receberam R\$ 51 milhões por meio da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual para produção do filme “Chatô – O Rei do Brasil”, baseado na obra de Fernando Morais sobre a vida de Assis Chateaubriand, fundador dos Diários Associados. Passados quase vinte anos da captação dos recursos, o filme ainda não havia sido lançado.

O Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade contra a produtora, o diretor e sua sócia pela não apresentação do filme no formato pactuado e por irregularidade da prestação de contas referente aos valores recebidos.

O STJ, entendendo que o *particular* não pode responder em ação de improbidade sem que haja a participação de um agente público no polo passivo da demanda, manteve decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que extinguiu a ação. Segundo notícia o sítio da Corte Superior, “a maioria dos ministros considerou que, embora os réus tenham supostamente cometido irregularidades na utilização da verba pública, não se encaixam no conceito de agente público para fins de aplicação da LIA”.

Apesar da referência, no release jornalístico, ao conceito de agente público, o inteiro teor do acórdão revela que o voto condutor partiu, de início, da conclusão peremptória de que os réus eram particulares, sem promover a necessária distinção entre os conceitos presentes na LIA. (MELO, 2019, p. 56).

As modificações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021 não modificaram a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, já que, no ponto, houve redução ainda maior da possibilidade de imputação do ato ímprobo a um terceiro (art. 3º), situação que apenas diminuiu a esfera de aplicabilidade do entendimento jurisprudencial.

4 PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE RECEBEM RECURSOS PÚBLICOS

Contextualizado e delimitado o que se pretende discutir, passa-se, então, à efetiva análise da classificação jurídica dada às pessoas que recebem recursos públicos e suas consequências processuais para fins de improbidade administrativa.

4.1 Classificação jurídica pela Lei de Improbidade Administrativa

Como se demonstrou anteriormente, a Lei n.º 8.429/1992, ao delimitar os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa – ou seja, aqueles capazes de praticá-los – e, conseqüentemente, os que podem ser responsabilizados, fixou três classificações distintas: (1) os agentes públicos em sentido estrito; (2) os agentes públicos por equiparação; e (3) os particulares/terceiros.

No que interessa à finalidade desta pesquisa, as pessoas físicas e jurídicas que, puramente, recebem recursos públicos sem possuir algum tipo de vínculo (não necessariamente formal) com a Administração Pública, assim o fazem em razão de um ajuste voluntário com o Poder Público que permite esse repasse.

O ajuste, como exemplifica o art. 2º, parágrafo único, da LIA, pode decorrer de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação *etc.* Não importa, portanto, a forma jurídica dada ao instrumento que permitiu o repasse de valores públicos, mas sim a efetiva transferência da posse e, conseqüentemente, da gestão.

É evidente que esses valores não são repassados livremente; as pessoas físicas ou jurídicas que os recebem, por meio do ajuste formal, indicam à Administração Pública qual a finalidade que será dada àqueles bens, devendo, portanto, cumprir estritamente o acordado. Tem-se, assim, como já afirmado anteriormente, que não há transferência de propriedade, apenas da posse e gestão.

Por via de consequência, os recursos repassados continuam com natureza pública, sujeitando o responsável por eventual mau uso às sanções próprias do regime público – como a improbidade administrativa. É exatamente daí que decorre o raciocínio utilizado pelo legislador ao prever o agente público por equiparação no art. 2º, parágrafo único, da LIA.

Ocorre, porém, que o senso comum, em especial diante dos exemplos de ajustes administrativos dados pela própria Lei n.º 8.429/1992, pode conduzir o intérprete à errônea conclusão de que tais indivíduos são particulares, já que, essencialmente, não possuem vínculo para com a Administração Pública que os qualifiquem como agentes públicos (em sentido estrito).

Esse entendimento equivocado parte do desconhecimento sobre a subdivisão dada aos referidos agentes públicos: os agentes públicos em sentido estrito (ou propriamente ditos) e os agentes públicos por equiparação. O esquecimento ou desconhecimento do ponto é potencializado pelo Direito Penal, já que o art. 327, § 1º, do Código Penal, apresenta o conceito de agente público por equiparação para fins de penais, ou seja, não pode ser aplicado no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

Contudo, o agente público por equiparação também existe na seara do Direito Administrativo, sendo um exemplo a previsão da Lei de Improbidade Administrativa. Não fosse assim, inexistiria razão que justificasse a existência do mencionado art. 2º, parágrafo único, da LIA, já que os particulares/terceiros são previstos no art. 3º, *caput*. Ou seja: se as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no art. 2º, parágrafo único, fossem consideradas pela Lei como particulares/terceiros, bastaria incluir a previsão legal no art. 3º.

Os dois dispositivos são substancialmente diferentes e não há razão que justifique eventual confusão dos conceitos. O art. 3º, *caput*, da LIA, é bem claro ao, logo de início, afirmar que as pessoas às quais se aplica não são consideradas agentes públicos (em sentido estrito ou por equiparação) e devem induzir ou concorrer para a prática de um ato de improbidade. Como se demonstrou anteriormente, os atos de induzir e concorrer, por essência, implicam a existência de uma outra pessoa na sua prática – pessoa essa que, não sendo um particular/terceiro (já que estes estão previstos no próprio art. 3º, *caput*), somente poderá ser um agente público.

Esse raciocínio, registre-se, foi o responsável pelo entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que vedou a responsabilização isolada de particulares por atos de improbidade administrativa.

A título de analogia, imagine-se o delito de induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio ou a automutilação (art. 122 do Código Penal) ou aborto provocado por terceiro, com o consentimento da gestante (arts. 126 do Código Penal). Esses tipos penais demandam,

obrigatoriamente, no mínimo, a presença de dois indivíduos, sendo evidente que o “terceiro” (em outras palavras, o autor do crime) só poderá ser pessoa diferente da que é vítima. No caso do art. 122, é impossível que o suicida seja a mesma pessoa que induziu, instigou ou auxiliou ele mesmo, bem como é impossível que um aborto provocado por terceiro seja feito pela própria gestante. Esse raciocínio é o mesmo adotado pela Lei de Improbidade Administrativa para diferenciar os terceiros dos agentes públicos.

Há que se destacar, porém, que a confusão entre os conceitos mencionada anteriormente era, inquestionavelmente, potencializada pela redação antiga da LIA – já que essa distinção clara entre os termos só ocorreu com a edição da recente Lei n.º 14.230/2021. Originalmente, a LIA possuía apenas o art. 2º, *caput*, e o art. 3º, *caput*, cada um tratando, respectivamente, dos agentes públicos e dos terceiros. Compara-se:

Redação original da Lei n.º 8.429/1992	Redação da Lei n.º 8.429/1992 dada pela Lei n.º 14.230/2021
<p>Art. 2º: Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.</p>	<p>Art. 2º: Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.</p> <p>Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.</p>
<p>Art. 3º: As disposições desta lei são aplicáveis,</p>	<p>Art. 3º: As disposições desta Lei são</p>

<p>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.</p>	<p>aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.</p> <p>§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.</p> <p>§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.</p>
---	--

Note-se que o *caput* do art. 2º passou a melhor exemplificar agentes públicos sujeitos à responsabilização por improbidade administrativa, com destaque para a menção expressa aos agentes políticos – indivíduos que, como já se expôs, eram objeto de divergência quanto à aplicabilidade da LIA, em razão da existência de sanções próprias, os chamados crimes de responsabilidade.

Já o parágrafo único do art. 2º, anteriormente inexistente, foi introduzido pelo legislador justamente para separar os conceitos de agente público em sentido estrito e por equiparação, antes confusamente inseridos no mesmo normativo (o art. 2º, *caput*).

Também como já anteriormente afirmado, há que se destacar o uso incorreto do termo “particular” – que pode conduzir o intérprete a considerar tal indivíduo como um terceiro – e a expressa menção à necessidade de recebimento de recursos públicos por meio de algum tipo de ajuste para com a Administração Pública, excluindo deste dispositivo (e, portanto, do conceito de

agente público por equiparação) pessoas que simplesmente induziram ou concorreram para a prática de algum ato de improbidade administrativa (os terceiros). Tais terceiros são tratados em outro dispositivo (fato que evidencia ainda mais a separação e distinção entre os indivíduos mencionados): o art. 3º.

Não se aprofundando nas outras modificações (supressões) promovidas pelo novo art. 3º, *caput* – já abordadas anteriormente – nota-se que, para fins de identificação do sujeito ativo do ato de improbidade, o dispositivo ganhou razão de existência ainda maior diante da introdução do art. 2º, parágrafo único, que destacou a figura do agente público por equiparação do agente público em sentido estrito. Assim, por exclusão, se o indivíduo não é agente público em sentido estrito (art. 2º, *caput*) ou por equiparação (art. 2º, parágrafo único), só poderá, então, ser um particular/terceiro (art. 3º, *caput*).

Sistemática e conclusivamente, questiona-se: quais são, então, as semelhanças e diferenças entre os particulares/terceiros e os agentes públicos por equiparação para fins de improbidade administrativa?

Embora ambos não tenham vínculo funcional (no sentido de ser um servidor, agente político ou empregado público) para com a Administração Pública, o agente público por equiparação conscientemente decidiu celebrar ajuste administrativo formal, receber dinheiro público e o gerir com a finalidade de realizar algum projeto de interesse público, assumindo função pública e aceitando, assim, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa como se agente público em sentido estrito fosse. É essa consciência e aceitação que legitima sua punição na condição de agente público.

Já o particular/terceiro não celebrou, voluntariamente, nenhum tipo de ajuste formal para com a Administração – e tampouco aceitou, com isso, sua eventual responsabilização por improbidade administrativa na condição de agente público. Tal indivíduo, na realidade, decidiu concorrer para ou instigar a prática do próprio ato de improbidade, beneficiando-se do ilícito praticado, necessariamente, por um agente público.

Foi exatamente este raciocínio que levou ao estabelecimento do conceito de agente público por equiparação do Código Penal, previsto em seu art. 327, § 1º. Lá, porém, o legislador

optou por utilizar expressamente o termo “equipara-se”, não deixando dúvidas quanto à classificação jurídica dada ao agente criminoso³³.

Segundo Melo,

[...] aqueles que voluntariamente atuam como *gestores* de dinheiros públicos e/ou atuam, mediante convênio ou instrumento similar, na execução de programas de governo não são os “particulares” a que se refere o art. 3º, mas agentes públicos na acepção ampla do art. 1º da Lei de Improbidade³⁴. (MELO, 2019, p. 64).

A título de exemplo dessa intenção de possuir e gerir recursos públicos que culmina na atribuição da qualidade de agente público por equiparação, cita-se os casos de responsabilização penal por peculato (art. 312 do Código Penal) de indivíduos que recebem recursos públicos, via Lei n.º 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (a chamada *Lei Rouanet*), para a realização de projetos culturais.

A sistemática do patrocínio de projetos por meio da *Lei Rouanet* consiste no incentivo a pessoas físicas e jurídicas para que destinem parte do valor devido a título de imposto de renda em favor de projetos aprovados pelo Ministério da Cultura³⁵. Essa quantia poderá ser deduzida da declaração anual do IR, conforme art. 26 da Lei n.º 8.313/1991.

Os valores destinados ao projeto cultural são creditados pelos incentivadores em conta bancária específica (art. 36 do Decreto n.º 10.755/2021). Apesar da origem particular, a possibilidade de dedução do montante no imposto de renda faz com que a União tenha interesse na regular gestão e aplicação do dinheiro – que, em última instância, é produto de renúncia fiscal.

É por isso que a Instrução Normativa n.º 01/2013, do Ministério da Cultura, prevê expressamente em seu art. 74 que “as doações e os patrocínios captados pelos proponentes em razão do mecanismo de incentivo, decorrentes de renúncia fiscal, são recursos públicos, e os projetos culturais estão sujeitos a acompanhamento, avaliação técnica e prestação de contas”.

Assim, tem-se que um indivíduo que assume, espontaneamente, a gestão de recursos públicos para desenvolver ação cultural de interesse público passa, ao ter em sua posse tais

33 Garcia e Alves (*apud* MELO, 2019, p. 74) lecionam: coexistem lado a lado, estando sujeitos às sanções previstas na Lei n. 8429/1992, os agentes que exerçam atividade junto à administração direta ou indireta (perspectiva funcional), e aqueles que não possuam qualquer vínculo com o Poder Público, **exercendo atividade eminentemente privada junto a entidades que, de qualquer modo, recebam numerário de origem pública (perspectiva patrimonial)**. Como se vê, trata-se de conceito muito mais amplo que o utilizado pelo art. 327 do Código Penal.

34 A menção ao artigo 1º da LIA se justifica pela data de publicação da obra – anterior à Lei n.º 14.230/2021.

35 Atual Secretaria Especial de Cultura do Ministério do Turismo.

recursos, a estar no exercício de função pública, sendo, nos termos do art. 327, § 1º, do Código Penal, considerado, para fins penais, funcionário público por equiparação.

De se destacar, ainda, que pelo art. 30, parte final, também do Código Penal, todos os outros eventuais envolvidos no ilícito também herdarão a qualidade de funcionários públicos, ainda que não estejam, formalmente, ligados à captação dos recursos públicos por meio do projeto cultural, já que condição de funcionário público possui natureza pessoal e é elementar do crime de peculato, comunicando-se no concurso de pessoas.

Dessa forma, caso os recursos recebidos sejam apropriados ou desviados, o indivíduo pode ser responsabilizado por peculato (art. 312 do Código Penal) – crime que somente pode ser praticado por funcionários públicos – e não por apropriação indébita (art. 168 do Código Penal).

Por todo o exposto, conclui-se que qualquer pessoa física ou jurídica que, por meio de qualquer tipo de ajuste administrativo formal (convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação *etc*) celebrado para com a Administração Pública, receba a posse de recursos de origem pública, assumindo, desta forma, as obrigações de sua gestão e destinação regular (função pública), é considerado, para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992), agente público, mais precisamente agente público por equiparação, situando-se na qualidade de primeiro, e não de terceiro.

4.2 Consequências processuais

Devidamente classificados como agentes públicos por equiparação os indivíduos que, voluntariamente, celebram com a Administração Pública algum tipo de ajuste e, com isso, recebem recursos de origem pública para gestão e aplicação em finalidade pública, passa-se, agora, a demonstrar as consequências práticas dessa qualidade conferida.

Como exposto anteriormente, a principal consequência processual de se atribuir a algum indivíduo a qualidade de agente público, seja em sentido estrito ou por equiparação, é a possibilidade de, nos moldes da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, permitir sua responsabilização por improbidade administrativa de modo isolado.

Segundo Melo

Os agentes referidos no parágrafo anterior, após assumirem voluntariamente a condição de gestores do programa governamental, *independem* do concurso de algum servidor ou empregado público em sentido estrito para praticarem ilícitos que violam diretamente o dever de probidade na Administração. Por tal razão, respondem pelos atos de improbidade que eventualmente praticarem *na forma dos arts. 1º e 2º da LIA*, sendo descabido qualificá-los como *particulares* ou *terceiros*. (MELO, 2019, p. 85)

Essa dificuldade de classificar indivíduos que, voluntariamente, recebiam recursos públicos ocasionou diversas discussões nos tribunais brasileiros, destacando-se, como exemplo notório, as ações de improbidade administrativa movidas pelo Ministério Público Federal em face de donos de estabelecimentos comerciais credenciados no Programa Farmácia Popular do Brasil, do Governo Federal.

Com base já citada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, era necessário identificar se tais indivíduos eram ou não considerados agentes públicos por equiparação; caso não fossem, a responsabilização isolada não seria permitida, contribuindo para o enfraquecimento da persecução por improbidade, já que o modo de funcionamento do Programa dificultaria a identificação de um agente público em sentido estrito corresponsável.

O Programa Farmácia Popular do Brasil é uma iniciativa do Governo Federal que cumpre uma das principais diretrizes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Foi implantado por meio da Lei nº 10.858/2004, que autoriza a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) a disponibilizar medicamentos mediante ressarcimento, e pelo Decreto nº 5.090/2004, que regulamentou a citada Lei nº 10.858/2004 e instituiu o Programa Farmácia Popular do Brasil – PFPB.

O Programa Farmácia Popular do Brasil foi expandido por meio da Portaria nº 491/2006, do Ministério da Saúde, que criou o chamado “Aqui Tem Farmácia Popular”, destinado a oferecer acesso à saúde ainda mais amplo por meio da utilização da rede farmacêutica privada já existente.

Atualmente, a Portaria de Consolidação n.º 5, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, esquematizou o funcionamento do Programa Farmácia Popular, dispondo que será promovido por meio (i) de uma rede própria, constituída por farmácias populares, e (ii) pelo “Aqui tem Farmácia Popular”, constituído por meio de convênios com a rede privada de farmácias e drogarias (art. 2º do Anexo LXXVII).

Segundo o art. 5º da mencionada Portaria:

No “Aqui tem Farmácia Popular”, a operacionalização do PFPB ocorrerá diretamente entre o Ministério da Saúde e a rede privada de farmácias e drogarias, mediante relação convencional regida pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2017)

No programa Aqui Tem Farmácia Popular o cidadão, de posse do receituário e de seus documentos pessoais (art. 21 do Anexo LXXVII), comparece à farmácia privada credenciada e recebe o medicamento a preço subsidiado pelo Governo (geralmente, dez por cento do valor é pago pelo cidadão, e o restante custeado pelo Governo), ou gratuitamente, a depender do medicamento. Para receber as quantias que lhe são devidas pelos medicamentos fornecidos, o estabelecimento comercial, previamente credenciado no Programa, registra a venda em um sistema informatizado específico, desenvolvido pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS) – o chamado Sistema Autorizador (art. 29 da mencionada Portaria).

Depois de efetuada esta operação, é emitida uma Autorização de Dispensação de Medicamentos (ADM) que, se contiver as informações exigidas nas normas mencionadas, é validada pelo Ministério da Saúde e encaminhada para pagamento à farmácia conveniada no mês subsequente ao de seu processamento (arts. 16, 17 e 26, todos da Portaria MS n.º 184).

Tem-se, dessa forma, um indivíduo particular, dono de um estabelecimento comercial privado do ramo farmacêutico que, voluntariamente, celebra um contrato formal com o Ministério da Saúde objetivando fornecer seus próprios medicamentos a baixo custo (ou custo zero), sendo ressarcido pela União posteriormente.

Infelizmente, pela sistemática informatizada do Programa, diversos são os casos de fraude nesse ressarcimento. Muitos indivíduos, donos de tais estabelecimentos farmacêuticos privados, inserem autorizações de dispensação de medicamentos falsas no sistema do DATASUS – ou seja, indicam dispensações que, na realidade, nunca existiram – com o objetivo de serem ressarcidos. Ocorre, porém, que, como a dispensação não existiu, o ressarcimento, na realidade, torna-se um pagamento indevido pela União.

Considerando esse sistema, é, no plano fático, extremamente difícil identificar algum agente público em sentido estrito (do Ministério da Saúde) que, dolosamente, em conluio com o dono da farmácia, tenha autorizado o ressarcimento mesmo sabendo da fraude. Na maioria das

vezes, a ADM é validada e o ressarcimento efetuado sem que o Ministério da Saúde tome conhecimento do ilícito.

Nesses casos, a classificação jurídica dada aos donos de farmácias era de extrema importância para viabilizar ou não a respectiva ação de improbidade administrativa. Inicialmente, os Tribunais nacionais entenderam que o indivíduo, mesmo tendo recebido recursos públicos por meio de contrato, obviamente, celebrado de modo intencional, deveria ser considerado particular e, por essa razão, diversas ações de improbidade administrativa foram julgadas extintas por ilegitimidade passiva, já que, como exposto, a identificação de um agente público em sentido estrito era muito difícil – quiçá impossível³⁶.

Porém, à medida que os processos eram remetidos ao Superior Tribunal de Justiça, houve uma mudança jurisprudencial, posicionando-se o Tribunal da Cidadania no sentido de que os donos das farmácias credenciadas no Aqui Tem Farmácia Popular são agentes públicos por equiparação e, assim, a legitimidade passiva da ação de improbidade está identificada.

Excelente ilustração desse entendimento é a decisão monocrática do Ministro Francisco Falcão no REsp n.º 1.949.998/RO, interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que manteve a sentença de extinção do processo, sem resolução de mérito, pela falta de legitimidade passiva:

Aferindo-se os termos do recurso especial, verifica-se que a tese principal se refere a violação dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei n. 8.429/92, vez que a decisão recorrida não teria considerado que estava diante de situação na qual o réu é particular que recebeu recursos provenientes do Poder Público e não de simples particular, motivo pelo qual os réus devem ser enquadrados como agentes públicos, ainda que por equiparação.

[...]

Pois bem. Da análise dos reclamos recursais, verifica-se que assiste razão o recorrente.

[...]

Assim, nos expressos termos da Lei n. 8.429/92, podem responder pela prática de ato de improbidade administrativa (i) o agente público ou (ii) o terceiro que induza ou concorra

36 Melo (2019, p. 77-78) apresenta excelente exemplo da dificuldade (ou mesmo impossibilidade) da identificação de um agente público em sentido estrito em determinados casos: “Aclarando ainda mais: tomemos por exemplo o tesoureiro de uma dada associação. Uma vez firmado o convênio e depositada, pela União, a quantia nele prevista, possui todos os meios necessários para, *por si e sem o concurso de algum intraneus*, praticar condutas como (i) desviar o dinheiro para si ou para terceiros; (ii) receber propina de fornecedores; (iii) direcionar os processos de compra para seus confrades; (iv) adquirir produtos, obras e/ou serviços por valor que sabe superfaturado etc. *Ele não precisa da atuação de nenhum servidor em sentido estrito para concretizar a violação direta ao dever de probidade administrativa*. Afinal, ele próprio, ao gerir o convênio, está exercendo função pública, está gerindo verba pública, está concretizando algum programa de governo que, por opção administrativa *modernizante*, foi confiado ao Terceiro Setor. Esse cidadão deve responder pela improbidade administrativa que praticar, na condição de *agente público* e não de “terceiro” ou “particular”.

para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Em síntese, tem-se que o conceito de agente público, por equiparação, para responder à ação de improbidade, pressupõe aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades descritas no art. 1º da Lei n. 8.429/92.

No caso, os recorridos Avandevê Antonio dos Santos e S A Drogarias Ltda, enquadram-se no conceito de agente público para suscitar a disciplina emanada da Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que, o requerido pessoa física, como proprietário e responsável da farmácia ré, por meio do programa “Aqui tem Farmácia Popular”, recebeu verbas públicas federais, e conforme bem ponderado pelo *Parquet* Federal em seu parecer “pode ser qualificado como agente público por equiparação para fins de responsabilização por improbidade administrativa. E, assim sendo, poderá figurar isoladamente no polo passivo da ação de improbidade disciplinada pela Lei nº 8.429/92”. Logo, não há como prevalecer o entendimento do Tribunal a quo de extinção da demanda por ilegitimidade passiva na ação de improbidade pela simples ausência de um agente público no polo passivo da ação.

[...]

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, §4º, III, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, dou provimento ao Recurso Especial para, reconhecendo a legitimidade passiva dos recorridos, determinar a devolução dos autos ao Tribunal de origem para o julgamento da demanda.

(REsp n. 1.949.998, Ministro Francisco Falcão, DJe de 11/11/2021)

Esse mesmo entendimento já havia sido adotado anteriormente pelo Ministro Francisco Falcão no REsp n.º 1.797.701/DF e pelo Ministro Mauro Campbell Marques no REsp n.º 1.706.509/RS:

No caso em concreto, conforme consta no acórdão ora recorrido, o Recorrido Raphael Barreto Seadi *"por meio do exercício de cargo de gerência em farmácia conveniada ao Programa do Governo Federal 'Farmácia Popular do Brasil' [...] teria percebido ilicitamente o montante de R\$ 92.110,01, apurado em 13/05/2014"*.

Ou seja, sendo gestor de estabelecimento que recebe verba de órgão federal, é equiparado a agente público para fins de responsabilização perante a Lei nº 8429/92. Isso porque, nos termos do art. 2º acima transcrito, ele exerce função remunerada em estabelecimento empresarial que recebe subsídios do Governo Federal por meio do Programa Farmácia Popular.

(REsp n. 1.706.509, Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 20/06/2018)

E, claro, o raciocínio utilizado para considerar os donos de farmácias como agentes públicos por equiparação (recebimento voluntário de recursos públicos) é o mesmo também utilizado em outras situações:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARTICULAR EQUIPARADO A AGENTE PÚBLICO. LEGITIMIDADE PASSIVA. AÇÃO DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público Federal, com assistência da União, contra Agroindustrial Uruará S/A e outros, imputando-lhes desvio de recursos do FINAM, mediante documentos falsos e outros artifícios
2. O Juiz de 1º Grau julgou extinto o processo sem resolução de mérito, por ilegitimidade passiva.
3. O Tribunal a quo negou provimento às Apelações do Parquet federal e da União.
4. Esclareça-se que concordamos com a jurisprudência do STJ no sentido de que o particular sozinho não pode ser réu na Ação de Improbidade.
5. Contudo, ressalva-se a hipótese dos autos, em que se assimila a "agente público" as pessoas referidas no artigo 1º, § único, da Lei 8.429/92. In casu, a AGROINDUSTRIAL URUARA S/A, ré, se equipara a agente público.
6. O parecer do Parquet Federal exarado pela Subprocuradora-Geral da República Gilda Pereira de Carvalho, bem analisou a questão: "26. De forma que, a empresa Agroindustrial Uruará S/A, tendo recebido benefícios creditícios de órgão público (FINAM), equipara-se a sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, nos termos do parágrafo único, do art. 10, da Lei 8.429/92, daí porque os dirigentes da referida empresa, como gestores dos recursos repassados pelo FINAM, devem ser considerados agentes públicos para fins da lei de improbidade administrativa, não havendo que se falar, portanto, em inadequação da via eleita por ilegitimidade passiva ad causam." (fls. 648-655, grifo acrescentado).
7. Enfim, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não são apenas os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, conforme os artigos 1º, parágrafo único, e 2º, da Lei 8.429/92. Nesse sentido: AgRg no REsp 1196801/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 26/08/2014, MS 21.042/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17/12/2015, E REsp 1081098/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 03/09/2009.
8. Assim, tendo em vista que figura no polo passivo a AGROINDUSTRIAL URUARA S/A, equiparada a agente público, o processamento da Ação de Improbidade Administrativa é possível, pois há legitimidade passiva.
9. Recurso Especial provido.
(REsp 1.357.235/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2016, DJe 30/11/2016)

Destaque-se que, no momento da prolação de tais decisões, ainda não havia sido editada a Lei n.º 14.230/2021 e, portanto, não existia o atual art. 2º, parágrafo único, que trata especificamente dos agentes públicos por equiparação. A discussão nos Tribunais, portanto, não era tão simples como, hoje, aparenta ser.

Seguindo a linha jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal editou seu Enunciado n.º 42, que afirma: "O representante legal do estabelecimento credenciado no Programa Farmácia Popular do Brasil é equiparado a agente público para os efeitos da Lei Improbidade Administrativa."

Tem-se, assim, que os casos envolvendo o Programa Farmácia Popular do Brasil se enquadram perfeitamente na hipótese de agente público por equiparação prevista no art. 2º, parágrafo único, da Lei n.º 8.429/1992, já que (i) há um particular (ii) que, voluntariamente, celebra ajuste formal com a Administração Pública e, assim, (iii) recebe recursos públicos, (iv) aceitando sua eventual responsabilização por improbidade administrativa como se agente público fosse.

Na condição de agente público por equiparação, portanto, o gestor do estabelecimento comercial farmacêutico pode, sem maiores problemas, figurar sozinho no polo passivo de uma ação de improbidade administrativa.

Desse modo, é possível concluir que a principal consequência processual em uma ação de improbidade administrativa contra os agentes públicos por equiparação reside na possibilidade de que, na condição de primeiros, sejam responsabilizados isoladamente, em pé de igualdade com os agentes públicos em sentido estrito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da pesquisa proposta possibilitou a análise efetiva de cada um dos possíveis sujeitos passivos de uma ação de improbidade administrativa. Especialmente, delimitou-se qual é, para fins de improbidade, a classificação jurídica dada às pessoas físicas ou jurídicas que, voluntariamente, recebem recursos públicos por meio de algum tipo de ajuste formal para com a Administração Pública.

O estudo foi desenvolvido por meio de uma análise de todo o contexto da improbidade, partindo de sua evolução histórica no ordenamento jurídico nacional, passando pela exposição de conceitos que constituem o tema e chegando às interpretações dadas ao assunto, nos últimos anos, pelo Superior Tribunal de Justiça.

Pautando-se a pesquisa na análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência especializada, e explorando-se os requisitos de cada tipo de sujeito ativo de ato de improbidade administrativa (ou passivo da ação de improbidade), buscou-se identificar se as pessoas que recebem recursos públicos são considerados pela Lei e pela jurisprudência como agentes públicos por equiparação (primeiros) ou particulares (terceiros), indicando-se a principal consequência processual da classificação dada.

Inicialmente, demonstrou-se que a legislação nacional referente a improbidade administrativa objetivou, ao decorrer do tempo, ampliar seu escopo de atuação, aumentando cada vez mais a abrangência das sanções. Nessa toada, a Lei n.º 14.230/2021, alterando a redação original da Lei n.º 8.429/1992, expressamente separou os conceitos de agente público em sentido estrito, agente público por equiparação e particular.

A alteração permitiu diminuir – ou, até mesmo, acabar – com todas as confusões e manobras interpretativas utilizadas tanto para enquadrar algum indivíduo como agente público quanto para enquadrá-lo como particular, já que essa definição poderia, a depender do caso concreto, (in)viabilizar sua responsabilização por meio de uma ação de improbidade administrativa.

Observou-se, dessa forma, que, com o advento da citada Lei n.º 14.230/2021, não há mais embasamento legal que potencialize a confusão outrora existente. Os arts. 2º, *caput* e

parágrafo único e 3º, *caput*, da LIA, indicam, com clareza, qual a definição de cada um dos três possíveis sujeitos ativos de atos de improbidade.

Assim, conclui-se que a hipótese levantada inicialmente foi confirmada pela pesquisa realizada, identificando-se que qualquer pessoa física ou jurídica que, por meio de qualquer tipo de ajuste administrativo formal (convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação *etc*) celebrado para com a Administração Pública, receba a posse de recursos de origem pública, assumindo, desta forma, as obrigações de sua gestão e destinação regular (função pública), é considerado, para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992), agente público, mais precisamente agente público por equiparação, situando-se na qualidade de primeiro, e não de terceiro.

Dessa qualidade decorre a consequência de que é plenamente possível que os agentes públicos por equiparação sejam, na condição de primeiros, responsabilizados isoladamente, em pé de igualdade com os agentes públicos em sentido estrito, em uma eventual ação de improbidade administrativa, não havendo nenhuma violação ao entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que exige, para particulares/terceiros, a presença concomitante de um agente público (em sentido estrito ou por equiparação) no polo passivo.

É dizer: a pesquisa promovida não objetivou apontar eventual erro na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça dada ao assunto, já que, além de não a questionar, os resultados obtidos se compatibilizam com a tese, esclarecendo quem são os agentes públicos por equiparação e, conseqüentemente, definindo o âmbito de aplicação do entendimento jurisprudencial.

REFERÊNCIAS

5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Enunciado n.º 42**. Brasília, 2015.

Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/enunciados/copy_of_docs-enunciados-5a-ccr/Enunciado%2042.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

BARBOZA, Márcia Noll (Coord.). **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa**: incidência e aplicação da Lei nº 8.429/92. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2013. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/cem-perguntas-e-respostas-sobre-improbidade-administrativa-2a-edicao-revista-e-atualizada>. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto n.º 5.090**, de 20 de maio de 2004. Regulamenta a Lei no 10.858, de 13 de abril de 2004, e institui o programa "Farmácia Popular do Brasil", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5090.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 10.755**, de 26 de julho de 2021. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10755.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 359**, de 17 de setembro de 1968. Cria a Comissão Geral de Investigações e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 3.240**, de 8 de maio de 1941. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 1**, de 24 de junho de 2013, do Ministério da Cultura. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30693036/do1-2013-07-01-instrucao-normativa-n-1-de-24-de-junho-de-2013-30693032. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 3.164**, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incurrido. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 3.502**, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o

%20seq%C3%BCastro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%C3%A7%C3%A3o.
Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 7.106**, de 28 de junho de 1983. Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17106.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.313**, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.858**, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.858.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria de Consolidação n.º 5**, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde. Consolidação das normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em:

http://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_5_28_SETEMBRO_2017.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Portaria n.º 491**, de 9 de março de 2006, do Ministério da Saúde. Dispõe sobre a expansão do Programa “Farmácia Popular do Brasil”. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0491_09_03_2006_comp.html. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n.º 1.450.600/SP**. Relator: Benedito Gonçalves. Diário de Justiça Eletrônico, 02 de junho de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900195263&dt_publicacao=02/06/2021. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.300.198/SP**. Relator: Sérgio Kukina. Diário de Justiça Eletrônico, 18 de novembro de 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=116443516®istro_numero=201103001130&peticao_numero=201700618112&publicacao_data=20201118. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.442.570/SP**. Relatora: Regina Helena Costa. Diário de Justiça Eletrônico, 16 de maio de 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400578312&dt_publicacao=16/05/2017. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.845.674/DF**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Diário de Justiça Eletrônico, 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201845674>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n.º 1.872.310/PR**. Relator: Benedito Gonçalves. Diário de Justiça Eletrônico, 08 de outubro de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903776705&dt_publicacao=08/10/2021. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 595.192/DF**. Relator: Humberto Martins. Diário de Justiça Eletrônico, 04 de março de 2015.

Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402581820&dt_publicacao=04/03/2015. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 759.646/SP**. Relator: Teori Albino Zavascki. Diário de Justiça Eletrônico, 30 de março de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501001886&dt_publicacao=30/03/2010. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 737.978/MG**. Relator: Castro Meira. Diário de Justiça Eletrônico, 27 de março de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500420580&dt_publicacao=27/03/2009. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 809.088/RJ**. Relator: Francisco Falcão. Diário de Justiça, 27 de março de 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200502144881&dt_publicacao=27/03/2006. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 896.044/PA**. Relator: Herman Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, 19 de abril de 2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602239343&dt_publicacao=19/04/2011. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 931.135/RO**. Relatora: Eliana Calmon. Diário de Justiça Eletrônico, 27 de fevereiro de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700463794&dt_publicacao=27/02/2009. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.155.992/PA**. Relator: Herman Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, 1º de julho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901716656&dt_publicacao=01/07/2010. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.357.235/PA**. Relator: Herman Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, 30 de novembro de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202525186&dt_publicacao=30/11/2016. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.405.748/RJ**. Relatora: Marga Tessler (Juíza Federal convocada do TRF4). Diário de Justiça Eletrônico, 17 de agosto de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303229557&dt_publicacao=17/08/2015. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.706.509/RS**. Relator: Mauro Campbell Marques. Diário de Justiça Eletrônico, 20 de junho de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=81107924&num_registro=201702799713&data=20180620. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.797.701/DF**. Relator: Francisco Falcão. Diário de Justiça Eletrônico, 06 de maio de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=94939136&num_registro=201900426400&data=20190506. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.949.998/RO**. Relator: Francisco Falcão. Diário de Justiça Eletrônico, 11 de novembro de 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=139315372&num_registro=202102255581&data=20211111. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**: Improbidade Administrativa I. 38. ed. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?edicao=EDI%C7%C3O%20N.%2038:%20IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA%20-%20I>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**: Improbidade Administrativa II. 40. ed. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?edicao=EDI%C7%C3O%20N.%2040:%20IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA%20-%20II>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.923/DF**. Relator: Ayres Britto. Diário de Justiça Eletrônico, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CARNEIRO, Rafael Melo. **Improbidade administrativa no terceiro setor**: a legitimidade passiva autônoma dos dirigentes de ONGs. 130p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/12061/1/61250607.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019. [E-Book].

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020. [E-Book].

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2022. [E-Book].

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 263 *apud* NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [E-Book].

FERRAZ, Luciano. Improbidade administrativa para primeiros e terceiros. **Consultor Jurídico**, São Paulo, setembro 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-17/interesse-publico-improbidade-administrativa-primeiros-terceiros>. Acesso em: 25 mar. 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 251-252 *apud* MELO, Leonardo Augusto Santos. **Improbidade, convênios e terceiro setor**: o particular que gere recursos públicos e sua responsabilização por improbidade administrativa. Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa/5ª Câmara de Coordenação e Revisão, Brasília: MPF, 2018. p. 52-89, Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/doutrina/livros-e-revistas/docs/05_18_coletanea_de_artigos.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 251-252 *apud* NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [E-Book].

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. [E-Book].

MELO, Leonardo Augusto Santos. Improbidade, convênios e terceiro setor: o particular que gere recursos públicos e sua responsabilização por improbidade administrativa. **Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa/5ª Câmara de Coordenação e Revisão**, Brasília: MPF, 2018. p. 52-89, Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/doutrina/livros-e-revistas/docs/05_18_coletanea_de_artigos.pdf. Acesso em: 24 jan. 2022.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa**: legislação comentada artigo por artigo. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 46 *apud* NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [E-Book].

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [E-Book].

O particular na mira da Lei de Improbidade. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 24 de maio de 2015. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2015/2015-05-24_08-00_O-particular-na-mira-da-Lei-de-Improbidade.aspx. Acesso em: 24 jan. 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. [E-Book]

SADDY, André. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável aos recursos orçamentários e financeiros transferidos às organizações sociais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 129-156, out./dez. 2020.