

**SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
APLICABILIDADE DO SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ÀS ENTIDADES
PRIVADAS, DE ACORDO COM A REFORMA DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

André Jackson de Holanda M. Jr.
Pós-graduado em Direito Constitucional
pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Pós-graduado em Direito Administrativo
pela Universidade Cândido Mendes – UCAM
Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade
Cândido Mendes – UCAM
Juiz Federal

INTRODUÇÃO

A percepção natural sobre o espectro da responsabilização por improbidade administrativa orbita no âmbito da Administração Pública. Embora tal percepção não deixe de ser verdadeira, mostra-se de fundamental relevância sublinhar, eis que pouco explorado pela literatura jurídica especializada, a amplitude dos sujeitos passivos previstos na Lei de Improbidade Administrativa – LIA para além das entidades que integram a Administração Pública.

De fato, os entes públicos não são os únicos sujeitos passivos submetidos ao sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, não sendo o controle das ações praticadas pelos entes que integram a Administração Pública o único escopo do regime jurídico de combate à improbidade administrativa, que também tem por finalidade realizar o controle dos atos

praticados por entidades privadas beneficiadas, criadas ou custeadas com recursos públicos.

Para a adequada abordagem do tema, mostra-se pertinente perscrutar os aspectos jurídicos dos sujeitos passivo e ativo da improbidade administrativa, bem como o modo de incidência do sistema de responsabilização por improbidade administrativa sobre as entidades privadas, considerando a reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021.

1. SUJEITOS PASSIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os sujeitos passivos da improbidade administrativa são as entidades prejudicadas com a prática do ato de improbidade administrativa, figurando, assim, como vítimas das condutas ímprobas.

Os §§ 5º, 6º e 7º do artigo 1º da Lei nº 8.429/92, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, apontam as entidades que, atingidas por ato de improbidade administrativa, legitimam a incidência do sistema de responsabilização previsto na LIA:

- Administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; e
- Entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual.

Os aludidos dispositivos legais evidenciam a opção do legislador de não restringir o sistema de combate à improbidade administrativa ao espectro da Administração Pública, na medida em que estabelece como sujeitos passivos da improbidade, além dos entes estatais, as entidades privadas que não integram a Administração Pública.

No entanto, a expansão da LIA para os entes que não integram a Administração Pública não ocorre de forma indiscriminada, demandando a existência de um interesse estatal subjacente às atividades desenvolvidas pelas entidades privadas. A incidência ampliada do regime de responsabilização por improbidade administrativa somente abrangerá as entidades privadas beneficiadas, sustentadas ou criadas com a utilização de recursos públicos, situação em que ocorrerá a convergência entre os regimes jurídicos de direito público e de direito privado, derivada do relacionamento de interesse público travado entre entes estatais e entidades privadas, viabilizando-se, assim, a caracterização de improbidade administrativa a partir de atos privados que não integram a relação jurídico-administrativa.

Sobre o assunto, explica Fábio Medina Osório:

A lei busca, primordialmente, tutelar o dinheiro público, o patrimônio público material, tanto que a definição dos sujeitos passivos alcança aqueles que atuam comumente ao abrigo das normas de direito privado, mas, por circunstâncias especiais, se encontram tocados pelo setor público. Neste campo, ocorre aquilo que se denomina de convergência entre os direitos público e privado, pois as entidades privadas são atingidas pela legislação, pouco importando que suas atividades ficassem enquadradas nas normas privatísticas¹.

A incidência da LIA em relação aos atos decorrentes de relação jurídico-privada somente ocorrerá, portanto, quando caracterizado um ponto de contato entre a atividade privada e o interesse público, consubstanciado no interesse qualificado da Administração Pública na transferência, direta ou indireta, de recursos públicos à entidade privada. O beneficiamento, a criação ou o custeio de entidades privadas com recursos públicos acaba por acionar o interesse gerencial da Administração Pública sobre as respectivas atividades privadas desenvolvidas, legitimando a incidência do regime de responsabilização por improbidade administrativa.

1 OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa – observações sobre a Lei 8.429/92. 2ª ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 99.

Dessa forma, a aplicabilidade às entidades privadas do sistema de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa tem por finalidade, em última instância, a proteção da regularidade das funções públicas estatais.

1.1 CONSTITUCIONALIDADE DA PREVISÃO DAS ENTIDADES PRIVADAS COMO SUJEITOS PASSIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal, ao tratar da improbidade administrativa, estabelece, no art. 37, § 4º, que os “atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Verifica-se, assim, que a Constituição Federal se limita a indicar as consequências sancionatórias e compensatórias mínimas decorrentes da prática do ato ímprobo, não definindo os elementos estruturantes do ato de improbidade administrativa, atribuindo ao legislador infraconstitucional a tarefa de interposição da norma constitucional, mediante a indicação dos sujeitos ativo e passivo e a tipificação dos atos ímprobos.

Em que pese o § 4º do art. 37 da Constituição Federal não tenha definido os elementos estruturantes da improbidade administrativa, mostra-se viável inferir do dever de observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, estabelecido no *caput* do mesmo dispositivo constitucional, os parâmetros necessários para caracterizar uma conduta como compatível com a probidade administrativa.

A partir dos parâmetros valorativos constitucionais, é possível sustentar, portanto, que a exigência de probidade administrativa visa a garantir o interesse difuso e transindividual de toda a sociedade na regularidade do desenvolvimento das atividades prestadas pela Administração Pública.

Dessa forma, embora a norma constitucional que serve de fundamento para instituição do sistema de responsabilização por improbidade administra-

tiva esteja alocada no capítulo da Administração Pública, a expansão da LIA para os entes privados que não integram a Administração Pública mostra-se compatível com a Constituição Federal, na medida em que abrange tão somente as entidades privadas beneficiadas, sustentadas ou criadas com a utilização de recursos públicos, denotando o interesse gerencial da Administração Pública sobre as respectivas atividades privadas desenvolvidas.

Essa maior abrangência da LIA em relação aos sujeitos passivos da improbidade administrativa, além de se mostrar afinada com a ideia de que o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa compõe o microssistema de combate à corrupção, evidencia a finalidade de proteção da regularidade das funções públicas estatais, garantindo-se a integridade tanto das atividades desenvolvidas diretamente pelo Estado, quanto da alocação eficiente de recursos públicos em entidades privadas que desenvolvam atividades de qualificado interesse estatal.

Com isso, ao não definir os elementos estruturantes do ato de improbidade administrativa, a Constituição Federal não restringe a aplicação da LIA a relação jurídico-administrativa, sendo possível que legislador ordinário realize uma interposição da norma constitucional de modo a abranger os atos de entidades privadas que não integram a Administração Pública, mas que sofram influxos da participação estatal.

1.2 CLASSIFICAÇÃO DOS SUJEITOS PASSIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É possível diferenciar os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, de acordo com a abrangência ou extensão protetiva decorrente da responsabilização pela prática de ato ímprobo, classificando-os em duas espécies: sujeitos passivos primários e sujeitos passivos secundários.

Os **sujeitos passivos primários** são os entes que, vitimados pela prática de atos de improbidade administrativa, receberão proteção plena do sistema de responsabilização estatuído pela LIA, possibilitando, a par da aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA, a incidência de forma abrangente do ressarcimento integral do dano patrimonial sofrido.

Os **sujeitos passivos secundários**, por sua vez, são as entidades privadas que, embora possam ser vítimas da improbidade administrativa, receberão proteção parcial do sistema de responsabilização estatuído pela LIA, havendo limitação do ressarcimento dos prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Anteriormente às alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a LIA enquadrava como sujeitos passivos primários dos atos de improbidade administrativa, além dos entes da Administração Pública, as empresas incorporadas ao patrimônio público e a entidade para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido ou concorresse com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. O legislador originário pautava-se pela intensidade patrimonial e financeira do Poder Público sobre tais entidades privadas, para equipará-las à Administração Pública, com a finalidade de proteção contra a prática de atos de improbidade administrativa. Por sua vez, na redação originária, a LIA enquadrava como sujeitos passivos secundários a entidade que recebesse subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como as entidades para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido ou concorresse com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Com a reforma da LIA, no entanto, além de não mais se fazer referência às empresas incorporadas, por evidente impropriedade técnica, na medida em que a incorporação é causa de extinção da sociedade, nos termos do art. 219, II, da Lei nº 6.404/1976, abandonou-se a referência ao percentual de participação do erário no patrimônio ou receita de entidade privada e conferiu-se proteção plena do sistema de responsabilização estatuído pela LIA às entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais.

Dessa forma, nos termos dos §§ 5º e 6º do art. 1º da LIA, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, são **sujeitos passivos primários (ou principais)** dos atos de improbidade administrativa: i) **a administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**; e ii) **as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais**.

Por seu turno, nos termos dos § 7º do art. 1º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, figuram como **sujeitos passivos secundários** dos atos de improbidade administrativa **as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual**.

Para uma melhor organização didática das alterações perpetradas pelo legislador, colaciona-se a abaixo tabela comparativa entre os panoramas jurídicos existentes antes e após a reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021, relativos à classificação dos sujeitos passivos da improbidade administrativa:

	Pré-reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021	Pós-reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021
Sujeitos passivos primários	• Administração direta e indireta dos entes federativos (redação originária do art. 1º, “caput”, da LIA); • Empresa incorporada ao patrimônio público (redação originária do art. 1º, “caput”, da LIA); e • Entidade para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido ou concorresse com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (redação originária do art. 1º, “caput”, da LIA).	• Administração direta e indireta dos entes federativos (redação atual do § 5º do art. 1º da LIA); e • Entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais (redação atual do § 6º do art. 1º da LIA).

Sujeitos passivos secundários	• Entidade que recebesse subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público (redação originária do art. 1º, parágrafo único, da LIA); e • Entidade para cuja criação ou custeio o erário houvesse concorrido ou concorresse com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (redação originária do art. 1º, parágrafo único, da LIA).	• Entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual (redação atual dos § 7º do art. 1º da LIA).
---	--	---

1.3 ENTIDADES PRIVADAS COMO SUJEITOS PASSIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE CONDUTA VIOLADORA DO SEU PATRIMÔNIO

É possível identificar ainda outra diferenciação entre os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, a partir da disciplina normativa estatuída nos §§ 5º, 6º e 7º do art. 1º da LIA. Diversamente do que ocorre em relação aos entes públicos, a incidência do regime de responsabilização por improbidade para os entes privados, independentemente de serem classificados como sujeitos passivos primários ou secundários, depende da perpetração de conduta violadora do seu patrimônio.

Conforme dispõem os §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA, estão sujeitos às sanções da LIA os atos de improbidade praticados contra o **patrimônio** das entidades privadas referidas. Logo, os entes privados somente serão sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, quando a conduta seja praticada contra o seu patrimônio, o que demanda a ocorrência de dano patrimonial.

Dessa forma, a prática de conduta enquadrável nos tipos do art. 11 (violação aos princípios da Administração Pública) da LIA contra as entidades privadas indicadas nos §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA, por ser insuscetível de gerar dano patrimonial, não tem aptidão para ser caracterizado como ato ímprobo, na medida em que não praticado contra o patrimônio de tais entidades.

É possível chegar, assim, a conclusão de que as entidades privadas elencadas nos §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA somente poderão ser sujeitos passivos de improbidade administrativa quando praticados atos de improbidades descritos no art. 9º (enriquecimento ilícito) e art. 10 (prejuízo ao erário) da LIA, eis que suscetíveis de gerar danos patrimoniais, mostrando-se incompatível com a disciplina normativa vigente a responsabilização por improbidade de conduta enquadrável nos tipos do art. 11 (violação aos princípios da Administração Pública) da LIA.

1.4 SUJEITOS PASSIVOS PRIMÁRIOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As entidades vítimas da improbidade administrativa contempladas com a proteção plena do sistema de responsabilização estatuído pela LIA são classificadas como sujeitos passivos primários. Diversamente do que ocorre com os sujeitos passivos secundários, não há limitação quanto à abrangência do ressarcimento integral do dano patrimonial sofrido, havendo proteção plena do sistema de responsabilização previsto na LIA.

Com a reforma da LIA, trazida pela Lei nº 14.230/2021, os entes privados que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais não mais estão submetidos a quaisquer tipos de mitigação da responsabilização decorrente da prática de improbidade administrativa, conforme se infere do § 6º do art. 1º da LIA. Logo, tais entidades privadas passam a figurar como sujeitos passivos primários do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

1.4.1 ENTIDADES PRIVADAS QUE RECEBAM SUBVENÇÃO, BENEFÍCIO OU INCENTIVOS, FISCAL OU CREDITÍCIO

Nos termos do art. 174 da Constituição Federal, o Estado poderá atuar como agente regulador da atividade econômica, exercendo a função de fomento de determinadas atividades do setor privado, com o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional, de acordo com as políticas públicas estabelecidas pelo Poder Público.

O fomento de determinadas atividades privadas pelo Estado alinha-se com o reconhecimento constitucional de que o mercado interno integra o patrimônio nacional, devendo ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do Brasil (art. 219 da Constituição Federal).

A subvenção, o benefício e o incentivo, fiscal ou creditício, são instrumentos da função estatal de fomento de determinadas atividades do setor privado que viabilizam a intervenção indireta do Estado na ordem econômica mediante a transferência ou a renúncia de receita ou patrimônio estatal, atraindo, assim, a proteção do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, são consideradas subvenções, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

- a) **subvenções sociais:** aquelas destinadas às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e
- b) **subvenções econômicas:** aquelas destinadas às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Conforme estabelece o art. 16 da Lei nº 4.320/1964, somente poderá ser concedida subvenção social, quando revelar-se mais econômica a suplementação de recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços

essenciais de assistência social, médica e educacional. Verifica-se, assim, que o Estado somente deve lançar mão da subvenção social quando, sob o viés do princípio da economicidade, a prestação direta do serviço mostrar-se menos adequada do que a transferência de recursos públicos para que a entidade privada mantenha a prestação de serviço à população.

Por sua vez, nos termos do art. 18 da Lei nº 4.320/1964, a subvenção econômica pode ser utilizada para: i) a cobertura de déficit de manutenção das entidades estatais; ii) cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda de gêneros alimentícios ou outros materiais; ou iii) o pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Regis Fernandes de Oliveira define subvenção como:

Como o auxílio financeiro, previsto no orçamento público, para ajudar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais”. Ressalta o aludido autor, no entanto, que as subvenções econômicas “são excepcionais e dizem respeito a período especial da vida institucional do país, [...] restando que às empresas de fins lucrativos apenas podem ocorrer subvenção quando a ‘concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial’ (parte final do art. 19 da Lei 4.320/64)”. Arremata, por fim, que “[s]em dúvida alguma, a subvenção não pode se destinar a criar vantagem indevida a quem quer que seja. Imperará, sempre, o interesse público, que é derogatório do particular².

Destaque-se que, a par da previsão na lei orçamentária, somente será permitida a concessão de subvenções quando haja autorização por lei específica, nos termos do art. 26, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000.

A exigência de lei específica evidencia a distinção entre as parcerias com as organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros, e a subvenções sociais. É que, diversamente do que pode ocorrer nas subvenções sociais, as transferências financeiras decorren-

2 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 445/448.

tes de parcerias públicas, por não estarem amparadas por autorização legal específica, não podem ser direcionadas a exclusivamente cobrir despesas de custeio de entidades privadas sem a prévia indicação de atividade ou projeto de interesse social voltados a satisfação de mútuo interesse, mediante os instrumentos de parcerias previstos na Lei nº 13.019/2014.

Assim, salvo nos casos em que as subvenções sociais venham a ser implementadas por intermédio de parcerias, sendo inclusive prevista como situação de inexigibilidade do chamamento público, nos termos do art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014, as transferências de recursos financeiros decorrentes de parcerias com as organizações da sociedade civil não guardarão a natureza de subvenções sociais. Tal distinção mostra-se relevante para o enquadramento, em regra, das entidades do terceiro setor como sujeitos passivos secundários da improbidade administrativa, nos termos do § 7º do art. 1º da LIA, conforme se discorrerá adiante no tópico 1.5.1.

O benefício e o incentivo, por sua vez, embora guardem proximidade conceitual, não são instrumentos semelhantes. Em que pese ambos gerarem vantagens para particulares, o benefício não tem a função de induzir determinado comportamento. O incentivo, por outro lado, tem a finalidade de estimular condutas específicas de interesse do Estado.

Conforme explica Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho:

Em verdade, a relação entre tais expressões é de *gênero e espécie*: todo incentivo é um benefício, mas a recíproca não é verdadeira, pois há benefícios que não se constituem, propriamente, em incentivos. [...] Nem todo benefício, contudo, pode ser considerado um incentivo, por não possuir a finalidade de estimular condutas, essencial para a caracterização deste último³.

A isenção fiscal concedida na Zona Franca de Manaus constitui exemplo de incentivo, na medida em que visa a atrair investimentos para a Região Amazôni-

3 RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Atuação ilícita na arrecadação de tributo e concessão irregular de benefícios fiscal como atos de improbidade administrativa. In: Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. / Coordenadores: Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto. Londrina, PR: Thoth, 2023, pág. 108/109.

ca. Por sua vez, a remissão tributária e a isenção concedida em razão do princípio da capacidade contributiva são exemplos de benefícios, eis que não têm por finalidade induzir comportamentos específicos dos particulares beneficiados.

A doutrina sustenta, com razão, que a percepção por entidade privada de subvenção, benefício ou incentivo, oriundo de concessão genérica por entes públicos ou governamentais, não é apta a enquadrá-la, nos moldes do § 6º do art. 1º da LIA, como sujeito passivo da improbidade administrativa.

Sob essa perspectiva, a interpretação adequada do § 6º do art. 1º da LIA “deve restringir a sua incidência apenas às entidades que percebam individualmente tais benefícios para realização de interesses públicos específicos. Nesse caso, afigura-se inaplicável a Lei 8.492/1992 às entidades que recebem subvenções, benefícios ou incentivos genéricos da Administração, exigindo-se que o recebimento destes tipos de fomento esteja atrelado à implementação de finalidade pública específica e individualizada definida no ato de concessão, sob pena de incluirmos no conceito de sujeitos passivos da improbidade administrativa, por exemplo, todas as microempresas e empresas de pequeno porte do País, que recebem tratamento jurídico diferenciado (arts. 146, III, d, 170, IX, e 179 da CRFB; LC 123/2006), bem como as pessoas físicas isentas do Imposto de Renda”⁴.

1.5 SUJEITOS PASSIVOS SECUNDÁRIOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LIMITAÇÃO DO RESSARCIMENTO DE PREJUÍZOS: ENTIDADES PRIVADAS PARA CUJA CRIAÇÃO OU CUSTEIO O ERÁRIO HAJA CONCORRIDO OU CONCORRA NO SEU PATRIMÔNIO OU RECEITA ATUAL

Conforme pontuado, os sujeitos passivos secundários receberão apenas proteção parcial do sistema de responsabilização estatuído pela LIA, não

4 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários à reforma da Lei de Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14. No mesmo sentido: GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa/Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 302.

havendo incidência de forma abrangente do ressarcimento integral do dano patrimonial sofrido. Assim, conforme estabelece o § 7º do art. 1º da LIA, o ressarcimento dos prejuízos sofridos pela entidade privada, vítima da improbidade administrativa, será limitado à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Antes da reforma realizada pela Lei nº 14.230/2021, a proteção parcial conferida às entidades privadas, pelo sistema da responsabilização da LIA, caracterizava-se pela limitação da sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Havia um maior déficit de proteção das entidades privadas, na medida em que a limitação incidiria sobre os efeitos da sanção patrimonial, abrangendo tanto a multa civil como o ressarcimento do dano patrimonial. Exemplifica a doutrina que, no caso em que “a contribuição dos cofres públicos à entidade foi de R\$ 5 milhões de reais e o dano ao erário alcançou a cifra de R\$ 3 milhões de reais [...], a multa não poderia, à luz da redação original da LIA, ser superior a R\$ 2 milhões de reais”⁵.

A Lei nº 14.230/2021 alterou o regime de proteção parcial do sistema de responsabilização estatuído pela LIA, tanto em relação aos entes privados abrangidos (entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual), quanto aos efeitos da responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa (limitação do ressarcimento dos prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos). A limitação da responsabilização da improbidade administrativa praticada contra os sujeitos passivos secundários deixa, com a reforma da LIA, de ter como referencial a sanção patrimonial, passando a adotar o ressarcimento dos prejuízos.

Com isso, no atual cenário normativo, embora a condenação de ressarcimento do dano patrimonial sofrido pelo sujeito passivo secundário esteja limitada ao valor da contribuição dos cofres públicos, não há mais limitação sobre o montante da multa civil, sendo plenamente possível a sua estipulação

⁵ ARAUJO, Valter Shuenquener de. Lei de Improbidade Administrativa: comentada: com alterações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pág. 35.

mesmo nos casos em que a soma com o dano patrimonial ultrapasse o valor da contribuição dos cofres públicos.

1.5.1 ENTIDADES PRIVADAS DO TERCEIRO SETOR

Sob ponto de vista sociológico, é possível classificar a sociedade em três setores, sendo, mais recentemente, apontada também a existência de um quarto setor social.

O Primeiro Setor consubstancia-se no conjunto de entidades pertencentes ao Estado, tendo por característica o desempenho de atividades sociais sem finalidade lucrativa.

O Segundo Setor abrange o conjunto de empresas que formam o Mercado, onde a iniciativa privada desenvolve atividades de cunho particular com finalidade lucrativa.

O Terceiro Setor, ao seu turno, é formado por sujeitos e organizações privadas que colaboram ou cooperam com entes estatais, com vistas ao desenvolvimento de atividades sociais, com propósito altruísta, desprovidos, por conseguinte, da finalidade lucrativa própria da iniciativa privada. Tais entidades, por desenvolverem atividades de interesse social e coletivo, podem receber fomento ou incentivo estatal por intermédio de parcerias, que permitem, inclusive, a transferência de recursos públicos.

Por fim, o Quarto Setor seria formado pelas atividades econômicas informais, que estão à margem da legalidade, abrangendo inclusive atividades criminosas decorrentes de corrupção, pirataria, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Há, no entanto, outra visão do conceito do Quarto Setor, segundo a qual tal setor social abrangeria, na verdade, os denominados negócios ou empresas sociais, a exemplo do empreendimento desenvolvido pelo ganhador do Nobel da Paz, Muhammad Yunus, que, por intermédio do Grameen Bank, concedeu microcrédito com juros reduzidos para a população pobre em Bangladesh⁶. Nessa perspectiva, o Quarto Setor

⁶ Vale destacar trecho do discurso, durante a premiação do Nobel da Paz, feito por Muhammad Yunus: “Ao definir “empreendedor” de uma forma mais lata podemos mudar as características do capitalismo de uma forma radical e resolver muitos dos problemas econômicos e sociais não resolvidos no âmbito do mercado livre. Suponhamos que um

abarcaria os entes da iniciativa privada que auxiliam o desenvolvimento social e sustentável, tendo por objetivo o auferimento de lucro, a partir de propósitos altruístas. Em face dessa conjunção da finalidade lucrativa com viés social, mediante a aplicação da lógica de mercado à atividade filantrópica, o Quarto Setor, por se alocar no meio termo entre o Segundo e Terceiro Setores, tem sido, nessa perspectiva, denominado também de Setor “Dois e Meio”.

No âmbito do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, ganha relevo a atuação das entidades privadas do Terceiro Setor. Conforme já pontuado, tais entidades são organizações não estatais que, sem fins lucrativos, buscam o atendimento de interesses sociais e coletivos, podendo receber recursos públicos decorrentes de parcerias com o Poder Público.

A percepção de recursos públicos pelas entidades privadas do Terceiro Setor viabiliza o enquadramento de tais entidades como sujeitos passivos da improbidade administrativa.

Nesse ponto, mostra-se relevante evidenciar a distinção entre as transferências de recursos financeiros decorrentes das parcerias do Estado com as organizações da sociedade civil e as subvenções sociais. Enquanto os recursos financeiros derivados de subvenções sociais, por estarem amparadas por autorização legal específica, podem ser direcionados exclusivamente para arcar com despesas de custeio de entidades privadas, a alocação de recursos públicos para as entidades privadas do Terceiro Setor dependem da prévia indicação de atividade ou projeto de interesse social voltados a satisfação de mútuo interesse, mediante os instrumentos de parcerias previstos na Lei nº 13.019/2014.

Diante disso, as transferências de recursos financeiros decorrentes de parcerias com as organizações da sociedade civil, por não guardarem a natureza de subvenções sociais, devem ser compreendidas no âmbito da concorrência

empreendedor em vez de ter uma só fonte de motivação (por exemplo, aumentar o lucro), tem agora duas fontes que embora distintas são igualmente irresistíveis: a) aumentar o lucro; b) fazer bem ao próximo e ao Mundo” (<https://cases.pt/wp-content/uploads/2022/02/Discurso-Yunus-Nobel.pdf>).

do erário no patrimônio ou receita das entidades privadas do Terceiro Setor, nos moldes do § 7º do art. 1º da LIA.

Ressalve-se, no entanto, a possibilidade excepcional de enquadramento das entidades privadas do Terceiro Setor como sujeitos passivos primários da improbidade administrativa, nos termos do § 6º do art. 1º da LIA, nas situações em que as subvenções sociais venham a ser implementadas por intermédio de parcerias, sendo inclusive prevista como hipótese de inexigibilidade do chamamento público, nos termos do art. 31, II, da Lei nº 13.019/2014.

Assim, a distinção entre as transferências de recursos financeiros decorrentes das parcerias do Estado com as organizações da sociedade civil e as subvenções sociais mostra-se relevante para o enquadramento, em regra, das entidades privadas do Terceiro Setor como sujeitos passivos secundários da improbidade administrativa, nos termos do § 7º do art. 1º da LIA.

Cumpre registrar que, embora incorra em impropriedade técnica, conforme será explanado no item 2, o parágrafo único do art. 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, faz referência expressa às entidades do terceiro setor que recebem recursos de origem pública, mediante a celebração com a administração pública de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente, submetendo-as ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

1.5.1.1 PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A Administração Pública pode realizar parcerias com entidades da sociedade civil, quando houver interesse recíproco em regime de mútua cooperação, com vistas a colaborar ou fomentar atividades de interesse público.

As parcerias são caracterizadas pela convergência de interesses. Existem várias modalidades de parcerias, sendo instrumentalizadas por meio de con-

vênios⁷, termos de parcerias⁸, contratos de gestão⁹, termos de colaboração¹⁰, termos de fomento¹¹, acordos de cooperação¹² e outros instrumentos congêneres¹³.

Com o advento da Lei nº 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, buscou-se concentrar, num único diploma normativo, todas as modalidades de parcerias

7 Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração; [...] (Art. 2º, I, do Decreto nº 11.531/2023)

8 Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (art. 9º da Lei nº 9.790/99).

9 Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (art. 5º da Lei nº 9.637/98).

10 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] VII – termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (art. 2º, VII da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.204/2015).

11 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] VIII – termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.204/2015).

12 Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] VIII-A – acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.204/2015).

13 Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. (art. 184 da Lei 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos)

com as entidades privadas. Prova disso é o disposto no art. 84-A¹⁴ c/c o art. 84¹⁵ da referida Lei, que restringiu os convênios a parcerias firmadas: a) entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; e b) com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, afastando as normas da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (atualmente, Lei nº 14.133/2021) e da legislação referente a convênios das parcerias com as demais entidades privadas.

Ressalte-se que, diante do art. 3º da Lei nº 13.019/2014¹⁶, ficaram excluídas de sua aplicabilidade algumas modalidades específicas de parcerias com

14 Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

15 Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I – entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II – decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

16 Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I – às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitam com esta Lei;

II – (revogado);

III – aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV – aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V – aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI – aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII – às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII – (VETADO);

IX – aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

a) membros de Poder ou do Ministério Público;

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;

c) pessoas jurídicas de direito público interno;

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X – às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

entidades privadas. Logo, salvo em relação aos convênios reportados acima e às modalidades de parcerias especificadas no art. 3º da Lei nº 13.019/2014, que devem observar os procedimentos estabelecidos nas legislações pertinentes, todas as demais parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil devem ser firmadas com a observância das normas estabelecidas na Lei nº 13.019/2014.

Diante da pluralidade de interessados privados na celebração das parcerias, a legislação vem estipulando a obrigatoriedade de realização de processos seletivos, por intermédio de chamamento público, de concurso de projetos ou cadastramento de programas, nos termos da Lei nº 13.019/14 (arts. 23 a 28); do Decreto nº 3.100/1999 (arts. 23 a 31); do Decreto nº 11.531/2023 (art. 6º); e da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 (art. 16º).

2. SUJEITOS ATIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade administrativa, prejudicando os interesses das entidades públicas e privadas protegidas pelo sistema de combate à improbidade administrativa. A LIA aponta as pessoas que, praticando conduta ímproba, submetem-se às consequências sancionatórias e compensatórias previstas no sistema de responsabilização por improbidade administrativa.

De acordo com a Lei nº 8.429/92, são sujeitos ativos da improbidade administrativa o agente público e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade administrativa.

Para os efeitos do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, 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 compreendidas como sujeitos passivos da improbidade administrativa.

Diante disso, a conceituação de agente público encampada pela LIA é bastante ampla, albergando todas as pessoas que detenham algum tipo de vínculo, não só com a Administração Pública, mas também com as entidades privadas beneficiadas, criadas ou custeadas com recursos públicos, referidas nos §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA.

Destaque-se, conforme será explanado no item 2.2, que, após a reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021, também passa a figurar como sujeito ativo da improbidade administrativa a pessoa física celebrante de parceria com a administração pública e beneficiária de recursos de origem pública.

Importante lembrar que, diante das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 no art. 3º da LIA, o terceiro beneficiário não é mais considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.

Assim, o *extraneus* (particular que não seja qualificado como agente público) somente estará submetido ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, quando induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade, não mais se admitindo a sua responsabilização nos casos em que, ausente a participação, a conduta limite-se ao benefício, de forma direta ou indireta, das vantagens decorrentes do ato ímprobo levado a efeito pelo agente público.

Registre-se, conforme suscitado em obra aprofundada sobre o tema¹⁷, a existência de posicionamento doutrinário, no sentido de que seria possível conferir interpretação ao “caput” do art. 3º da LIA, de modo a possibilitar, mesmo após a edição da Lei nº 14.230/2021, a responsabilização do terceiro beneficiário pela prática de ato ímprobo. De acordo com essa interpretação, o beneficiamento das vantagens decorrentes do ato de improbidade seria enquadrado como concorrência dolosa, quando o terceiro beneficiário tivesse plena consciência do benefício indevido, situação em que continuaria a figurar como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa. Dessa forma, a exclusão, pela Lei nº 14.230/2021, do ver-

17 HOLANDA JR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3ª edição. São Paulo: Juspodivm, 2025, p. 185/186.

bo “beneficiar-se” do “caput” do art. 3º da LIA teria por finalidade tão somente evitar a responsabilização de terceiros beneficiários que sequer tinham conhecimento da prática do ato ímprobo¹⁸.

Além disso, nos termos do § 1º do art. 3º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado, envolvida na prática de conduta ímproba, somente poderão figurar como sujeitos ativos de ato de improbidade administrativa, quando, além de caracterizada sua participação direta, reste comprovado que auferiram benefícios diretos das vantagens decorrentes do ato ímprobo.

2.1 EMPREGADOS E DIRIGENTES DE ENTIDADES PRIVADAS REFERIDAS NOS §§ 6º E 7º DO ART. 1º DA LIA

Ante a conceituação ampla de agente público realizada pela LIA, por intermédio da qual abarca todo aquele que exerce emprego ou função nas entidades compreendidas como sujeitos passivos da improbidade administrativa, mostra-se plenamente possível que os empregados e dirigentes de entidades privadas beneficiadas, criadas ou custeadas com recursos públicos, referidas nos §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA, possam figurar como sujeitos ativos da improbidade administrativa.

É importante destacar que os empregados e dirigentes de tais entidades privadas que pratiquem condutas ímprobas serão responsabilizados na qualidade de agentes públicos por equiparação, sendo desnecessária a atuação concomitante de servidor público.

Diversamente do que acontece com o terceiro (particular que não seja qualificado como agente público), em que a sua responsabilização demanda a atuação concomitante de agente público, a qualificação dos empregados e dirigentes de entidades privadas beneficiadas, criadas ou custeadas com recursos públicos, referidas nos §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA, como agentes

18 HEINEN, Juliano. Curso de Direito Administrativo. 4. ed., ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 532/533.

públicos por equiparação possibilita a respectiva responsabilização autônoma pela prática de conduta ímproba.

Sobre o assunto, mostram-se elucidativos os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE PASSIVA. DIRIGENTE DE ENTIDADE PRIVADA QUE TERIA MALVERSADO VERBAS PÚBLICAS. AGENTE PÚBLICO POR EQUIPARAÇÃO. PARCIAL CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. 1. O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação por improbidade administrativa contra ex-dirigente de associação recreativa sustentando o cometimento de atos tipificados nos arts. 9º, XI, 10, I, XI e XII e 11 da Lei 8.429/1992, haja vista o alegado desvio de verbas públicas provenientes de convênio firmado com a Secretaria Estadual de Esporte, Lazer e Turismo. 2. **Hipótese dos autos que se diferencia daquela em que a ação por improbidade é extinta pelo fato de compor o polo passivo apenas particular, sem a presença de um agente público.** 3. **As pessoas jurídicas de direito privado que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público estão sujeitas à Lei de Improbidade Administrativa, equiparando-se os seus dirigentes à condição de agentes públicos.** [...] (AgInt no REsp n. 1.982.278/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/5/2025, DJEN de 9/5/2025)*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL. DIRIGENTE. VERBA PÚBLICA. IRREGULARIDADES. AGENTE PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO. 1. O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 submete as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público à disciplina do referido diploma legal, equiparando os seus dirigentes à condição de agentes públicos. 2. **A Lei n. 14.230/2021, que***

alterou a Lei de Improbidade Administrativa, tornou ainda mais claro o alcance dos atos ímprobos praticados por particulares ao atuar na gestão de verbas públicas. 3. No caso concreto, os autos evidenciam supostas irregularidades perpetradas pelos recorridos, então gestores da Central Nacional Democrática Sindical - CNDS/SP, quando da execução de convênio celebrado com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, circunstância que equipara os dirigentes da CNDS/SP a agentes públicos para os fins de improbidade administrativa, nos termos da legislação de regência. 4. Agravo interno desprovido. (AgInt no REsp n. 2.175.646/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 24/2/2025, DJEN de 28/2/2025)

2.2 PARTICULAR QUE ATUA NO TERCEIRO SETOR E CELEBRA PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos termos do parágrafo único do art. 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, o particular que atua no terceiro setor e recebe recursos de origem pública, mediante a celebração com a administração pública de convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente, está sujeito ao sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, figurando, assim, como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, equiparado a um agente público.

O referido dispositivo normativo supre lacuna que impossibilitava a responsabilização, como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, de **pessoa física** celebrante de parceria com a administração pública e beneficiária de recursos de origem pública. É que, não sendo o pacto de parceria realizado com pessoa jurídica, mas sim diretamente com pessoa física, não seria possível extrair o enquadramento como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa do *caput* do art. 2º da LIA, na medida em que os §§ 6º e 7º do art. 1º da LIA não elencam as pessoas físicas como sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa.

Assim, antes do novel dispositivo normativo, somente seria possível a responsabilização por ato de improbidade administrativa de pessoa física celebrante de parceria com a administração pública e beneficiária de recursos de origem pública, caso figurasse como terceiro, o que demandaria a atuação concomitante de agente público.

O parágrafo único do art. 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, modifica esse cenário, passando a possibilitar a responsabilização direta por ato de improbidade administrativa de pessoa física celebrante de parceria com a administração pública e beneficiária de recursos de origem pública, independentemente de atuação concomitante de agente público, enquadrando-a como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.

Conforme explica Valter Shuenquener de Araujo.

Em um acordo dessa natureza, o particular poderá, ainda que nenhum agente público participe ou esteja envolvido, praticar condutas tidas como ímprobas. Isso ocorreria, por exemplo, na hipótese de o particular, sem o conhecimento de qualquer agente público, desviar os recursos recebidos e não os empregar integralmente nos compromissos assumidos por meio do ajuste firmado. Por sua vez, o parágrafo único do art. 2º da LIA não menciona, como faz o artigo terceiro *caput*, a exigência de que o particular induza ou concorra com o agente público para a prática do ato de improbidade administrativa. Esse quadro normativo nos leva a sustentar que, nas hipóteses do art. 2º parágrafo único da LIA, o particular poderá responder como réu em uma ação de improbidade administrativa mesmo que nenhum agente público esteja respondendo em conjunto com ele. O entendimento da necessidade de o particular responder ao lado do agente público no polo passivo da ação de improbidade só teria lugar, na nossa avaliação, nas hipóteses do art. 3º da LIA, e não nas situações mais específicas do art. 2º parágrafo único da LIA¹⁹.

19 ARAUJO, Valter Shuenquener de. Lei de Improbidade Administrativa: comentada: com alterações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pág. 47.

Há, no entanto, uma impropriedade técnica no parágrafo único do art. 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021. É que o referido dispositivo legal estabelece a responsabilização por ato de improbidade administrativa da **pessoa jurídica** que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Ocorre que, tratando-se de entidade do terceiro setor, a pessoa jurídica celebrante de parceria com a administração pública estaria abarcada pelo § 7º do art. 1º da LIA, figurando, por conseguinte, como sujeito passivo da improbidade administrativa, não podendo, por óbvio, ser responsabilizada pelos atos ímprobos contra ela praticados, na medida em que seria vítima de tais condutas. Logo, na realidade, a responsabilização por ato de improbidade recairá sobre os dirigentes, empregados ou aqueles que exercem função na referida entidade, nos termos do *caput* do art. 2º da LIA.

Dessa forma, a menção à pessoa jurídica que celebra parceria com a administração pública feita no parágrafo único do art. 2º da LIA deve ser compreendida como um reforço da submissão dos empregados e dirigentes dessa entidade ao regime de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicabilidade do sistema de responsabilização por improbidade às entidades privadas, mediante a adoção pela LIA de uma maior abrangência dos sujeitos da improbidade administrativa, mostra-se em consonância com os ditames constitucionais delineados para a proteção da probidade administrativa, em face do interesse gerencial da Administração Pública sobre as respectivas atividades privadas desenvolvidas.

O reconhecimento das entidades privadas beneficiadas, sustentadas ou criadas com a utilização de recursos públicos e dos seus respectivos empregados e dirigentes como sujeitos da improbidade administrativa, além de se mostrar afinada com a ideia de que o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa compõe o microssistema de combate à

corrupção, evidencia a finalidade de proteção da regularidade das funções públicas estatais, garantindo-se a integridade tanto das atividades desenvolvidas diretamente pelo Estado, quanto da alocação eficiente de recursos públicos em entidades privadas que desenvolvam atividades de qualificado interesse estatal.

Em última instância, a aplicabilidade às entidades privadas do sistema de combate à prática de ato de improbidade administrativa, que restou reforçada pela reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021, tem por finalidade a proteção da regularidade das funções públicas estatais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Lei de improbidade administrativa comentada**: com alterações da Lei n. 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

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

HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

HOLANDA JR., André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**: observações sobre a Lei n. 8.429/1992. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Atuação ilícita na arrecadação de tributo e concessão irregular de benefício fiscal como atos de improbidade administrativa. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura (coord.). **Improbidade administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Londrina: Thoth, 2023.