

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA  
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

**ALEXSANDRO RIBEIRO MARTINS**

**A NECESSIDADE DA DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO PARA A  
APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA N° 8429/1992**

**CURITIBA  
2018**

**ALEXSANDRO RIBEIRO MARTINS**

**A NECESSIDADE DA DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO PARA A  
APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA N° 8429/1992**

**Monografia apresentada como requisito parcial  
para à obtenção do grau de Bacharel de Direito, do  
Centro Universitário Curitiba.**

**Orientador: Prof. Msc. Luiz Gustavo de Andrade**

**CURITIBA  
2018**

**ALEXSANDRO RIBEIRO MARTINS**

**A NECESSIDADE DA DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO PARA A  
APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA N° 8429/1992**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito no Centro Universitário Curitiba, pela Banca examinadora formada pelos  
professores:

Orientador: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Prof. Membro da Banca

Curitiba, de \_\_\_\_\_ de 2018.

À minha querida mãe, Cleuza Ribeiro Pinto,  
amor verdadeiro, eterno e razão da minha caminhada.

À Ana, Elivelton, Halipher e Luiz,  
melhores amigos.

## AGRADECIMENTOS

Acredito que para vencermos na vida devemos ter em mente um foco, um objetivo a ser alcançado e concluído. Todavia, também acredito que vitórias só são possíveis mediante uma palavra chave, a qual é conhecida como “união”, pois para vencermos os nossos obstáculos e alcançarmos os nossos objetivos a ajuda de pessoas sinceras, fiéis e que sentem prazer em ajudar o próximo são de suma importância e extremamente necessárias. Assim sendo, revelo que sim, precisei da ajuda de muitas pessoas, precisei que pessoas acreditassem em mim e no meu potencial. Precisei que pessoas me fortalecessem e me apoiassem nos momentos de fraqueza. Precisei de conselhos e ideias de pessoas com um vasto conhecimento não só no Direito, mas sim na vida. Portanto, só me resta agora agradecer. Agradecer primeiramente à Deus, representando a trindade, sem os quais nunca teria cursado o curso dos meus sonhos e na faculdade dos meus sonhos. À minha mãe, Cleuza, eu te amo, obrigado por sempre me apoiar, sempre me aconselhar e puxar minha orelha quando foi necessário, você é e sempre será o meu incentivo e exemplo para vencer na vida. À minha irmã Scarlat e minhas sobrinhas Duda e Juju, verdadeiros amores do titio para as quais sempre buscarei dar o melhor que a vida tem a oferecer. Aos meus melhores amigos, Ana, Elivelton, Halipher e Luiz, companheiros desde o ensino infantil que carregarei por toda a eternidade em um espaço reservado no meu coração, amigos que emprestam os ombros para eu chorar, os abraços para me acalmar e os sorrisos para me alegrar. À Fer, risota, pessoa incrível que tive e tenho o prazer de conhecer, amiga que o destino colocou em uma parte de minha vida profissional, com seu vasto e surpreendente conhecimento jurídico me ajudou em algo extremamente importante, a escolha do tema do presente trabalho. Taiana, obrigado pela amizade e por estar me apoiando desde o primeiro período. Gustavo e Vick, obrigado pela amizade, alertas, conselhos e ajuda profissional. Por fim, mas não tão menos importantes, aos meus orientadores Prof. Luciano Elias Reis (1º semestre de 2018) e Prof. Luiz Gustavo de Andrade (2º semestre de 2018) ambos com maestria e paciência me orientaram com sabedoria.

Apreendi que a coragem não é a ausência do medo, mas o triunfo sobre ele. O homem corajoso não é aquele que não sente medo, mas o que conquista esse medo.

Nelson Mandela

## RESUMO

O presente trabalho tem o condão de levar o leitor a elaborar uma análise crítica à Lei de Improbidade Administrativa nº. 8.429/1992, em específico ao caráter aberto da norma. Apresenta-se neste trabalho não apenas a visão da doutrina, mas também as visões da jurisprudência que vão desde o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, passam pelo Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça e chegam ao Supremo Tribunal Federal. Pretende-se analisar se a Lei de Improbidade Administrativa deve ter um alcance vasto, incluindo inclusive pessoas que aparentemente ou de fato não são agentes públicos, com o fundamento de que a máquina pública não pode ser lesionada, vez que os recursos que a movem são de interesse de toda a nação, portanto, de caráter eminentemente público. Por fim concluir-se-á que a definição de agente público deve ser a mais ampla o possível, abrangendo àqueles que de qualquer modo possuam todo e qualquer vínculo com a Administração Pública, a fim de resguardar a probidade da Administração.

**Palavras-chave:** Lei de Improbidade Administrativa. Caráter aberto da norma. Jurisprudência. Agentes públicos. Máquina pública.

## ABSTRACT

This work makes the reader elaborate a critical analysis to the Administrative Improbity Law nº 8.429/1992, specifically regarding the open nature of this regulation. This paper presents not only a view of the doctrine, but also the views of the jurisprudence, ranging from decisions of the Federal Regional Court of the 4<sup>th</sup> Region, and the Superior Labor Court, the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court. The aim is to analyse whether the Administrative Improbity Law is supposed to have a wide reach, including people who appear not to be or aren't public agents, on the ground that the public machine can't be damaged, once the resources that moves it are of interest of the whole nation, therefore, with a public character. Finally, it is concluded that the definition of public agent must be as wide as possible, including those who in any way have attachments with the Public Administration, in order to protect the Administration's probity.

**Key-words:** Administrative Improbity Law. Wide Reach of the Regulation. Jurisprudence. Public Agents. Public Machine.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>6</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº. 8.429/92 .....</b>	<b>10</b>
2.1 DEFINIÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	11
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA - DA CONSTIUIÇÃO DE 1824 À LEI 8.429/1992. ....	15
2.3 AGENTES DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	20
2.3.1 Agente Passivo .....	20
2.3.2 Administração direta .....	22
2.3.3 Administração indireta .....	22
<b>3 A DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO.....</b>	<b>24</b>
3.1 AGENTE PÚBLICO PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO .....	25
3.2 AGENTE PÚBLICO PARA O DIREITO PENAL .....	30
3.3 AGENTE ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	34
3.4 BREVES CONCEITOS SOBRE SERVIDOR PÚBLICO, AGENTES DE FATO E PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO.....	37
<b>4. A LIMITAÇÃO NA APLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES PÚBLICOS.....</b>	<b>40</b>
4.1 OS AGENTES POLÍTICOS E CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	41
4.2 ESTAGIÁRIOS DO PODER PÚBLICO.....	46
4.3 MAGISTRADO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	49
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 tem sido instrumento de grande valia para o combate à corrupção exacerbada no País. Todavia, seu uso de forma desnecessária e por vezes sem razão pode gerar certas injustiças. Possuindo assento constitucional, a referida Lei flui do mando previsto na Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 37 § 4º, o qual afirma que ficará a cargo de Lei específica punir os atos atentatórios à probidade da Administração.

Por vezes a improbidade pode ser confundida com moralidade, no entanto não apenas as palavras são diferentes, como os significados a elas atribuídos são distintos. A improbidade significa devassidão, inobservância de regras e princípios basilares e fundamentais ao bom funcionamento da máquina pública. Por sua vez, a moralidade é um princípio previsto no caput do referido art. 37 da Constituição, que por muitos é definido como uma regra de conduta.

A Lei 8.429/92, tem o objetivo de defender a probidade e o zelo pela Administração Pública, de tal sorte que prevê em seu bojo sanções à quem se beneficie do enriquecimento ilícito (art. 9º), ainda à quem cause lesões ao erário (art. 10º), bem como àqueles que violem os princípios norteadores da Administração Pública (art. 11). Não obstante, à Lei indica quem são os sujeitos ativos e passivos de sua aplicação. Ainda, verificar-se-á que os meios utilizados pelo legislador com vias de defender a máquina pública não foram adotados apenas em 1992 com a promulgação da Lei de Improbidade, mas sim mui antes, quando por exemplo ainda nas Ordenações Filipinas pretendia o legislador punir os funcionários da Administração Pública que recebessem qualquer tipo de vantagem ou favor em razão do cargo público que ocupavam. Tal preocupação se justifica haja vista que os recursos que movem o erário são de caráter eminentemente público, ou seja, tem sua origem com a contribuição popular.

Ao mencionar o agente ativo do ato tido como ímprobo, a Lei faz menção ao agente público. No entanto e como poderá ser observado no presente trabalho, referido conceito é um tanto quanto genérico e foi objeto de discussões pelos mais variados doutrinadores, bem como travadas nos mais variados Tribunais. O leitor poderá observar e analisar no presente trabalho acadêmico que o conceito “agente público” foi objeto de controvérsia no Tribunal Superior Eleitoral, também no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e no Superior Tribunal de Justiça.

Pretende-se demonstrar através de casos práticos quais são os critérios adotados, pelos Tribunais e doutrinas, para definir quem é o agente público mencionado pela Lei em comento (8.429/92). A título de despertar o interesse do leitor faz-se a seguinte indagação: Pode um estagiário ser considerado agente público? Agente político é agente público? Caso positivo deve responder por improbidade?

Tais discussões são necessárias vez que atinentes a defesa de um bem jurídico de extrema relevância, qual seja: a probidade da Administração. Bem jurídico este que tanto tem sido lesionado e gerado um descrédito da Administração Pública frente ao cidadão. No entanto, deve-se observar o estrito cumprimento das Leis Federais, pelo o que a interpretação de seus elementos faz-se necessária, a fim de saber se a interpretação do conceito de agente público deve ser a mais abrangente possível ou não.

Os estudos sobre a improbidade administrativa crescem a cada dia, ainda mais com as grandes operações que visam o combate à corrupção na Administração Pública. Frente a isso, necessário se faz a verificação de quem está sujeito aos ditames da Lei 8.429/92. Todavia, antes de adentrar ao tema principal do presente trabalho, qual seja: a definição de agente público para a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se analisar o conceito do vocábulo improbidade administrativa, para enfim compreender o bem jurídico a ser protegido, bem como a amplitude da aplicabilidade conferida pelo legislador à Lei em comento.

## 2.1 DEFINIÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar no conceito de improbidade administrativa, necessário se faz a definição das expressões “probidade” e “improbidade”, para enfim entender qual o significado do vocábulo “improbidade administrativa”.

A “probidade” envolve princípios de ordem moral (honestidade, pundonor, honradez) e que devem ser observados pelo homem ao exercer deveres tanto públicos como privados, logo, ser probo é observar tais princípios. Ao passo que, “improbidade” é o antônimo, ou melhor, é a inobservância dos princípios éticos e morais que circundam o homem frente a um grupo social, que remete a um comportamento sem qualquer retidão, ofendendo os direitos de outras pessoas e ferindo, por conseguinte a honra, ou seja, são comportamentos desonestos.<sup>1</sup>

Da análise etimológica de tais palavras é comum que se interprete a improbidade administrativa como sendo a violação ao princípio constitucional da moralidade. Na esteira deste entendimento segue Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual leciona:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa entre os princípios constitucionais impostos à Administração é bem mais recente, porque ocorreu apenas com a Constituição de 1988. Vale dizer que, nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, caput) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em improbidade (art. 37, § 4º).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p.95.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 885.

Todavia, há quem discorde de tal entendimento, como é o caso de Pedro Roberto Decomain, o qual se filia a ideia de que “em tese, pois, violações a qualquer dos princípios balizadores da atuação dos agentes do Estado são assimiláveis ao conceito de improbidade administrativa.”<sup>3</sup>

O entendimento do autor converge com o disposto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, o qual dispõe que os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública acarretam em atos de Improbidade Administrativa. Logo, observa-se que o legislador não especificou apenas um, mas sim uma gama de princípios que norteiam a Administração.

Sobre o assunto improbidade/imoralidade, destacam-se os estudos de Marcelo Harger, o qual leciona:

A Constituição Federal trata da improbidade no inciso V do art. 15 e no § 4º do art. 37. Não utiliza o termo imoralidade. Uma noção constitucional do termo, no entanto, pode ser extraída por uma interpretação a contrario sensu do termo moralidade empregado no inciso LXXIII do art. 5º e no caput do art. 37. É necessário observar que a Constituição Federal utilizou em artigos distintos dois termos. Não se pode pressupor que termos distintos remetem a uma mesma realidade. Caso pretendesse tratar de uma mesma realidade nos artigos transcritos, o constituinte poderia facilmente utilizar os termos opostos: moralidade/imoralidade e probidade/improbidade.<sup>4</sup>

Ou seja, e para demonstrar a diferença de ambos os conceitos, nos dizeres de Marcelo Figueiredo “a probidade é, portanto, corolário do princípio da moralidade administrativa”.<sup>5</sup>

Possuindo assento constitucional, a Lei de Improbidade Administrativa flui do mandato previsto no art. 37 § 4º da Constituição Federal de 1988, cuja natureza jurídica é de caráter sancionatório, pois objetiva a responsabilidade dos agentes públicos quando estes praticam atos definidos e caracterizados como ímprobos. Como regra de conduta, a citada Lei introduz limitações materiais, as quais podem ser positivas ou negativas, visando-a iluminar os caminhos a serem percorridos quando do exercício de funções públicas. Ainda, cumpre ressaltar que a Lei em comento possui vasto conteúdo axiológico e principiológico. Ao olhar para a estruturação deste sistema punitivo verifica-se que o bem jurídico a ser tutelado é a probidade

---

<sup>3</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 24.

<sup>4</sup> HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015. p. 12.

<sup>5</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**, comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 42.

administrativa, sendo assim é a partir deste bem jurídico que as sanções serão aplicadas, logo, pode-se falar que o bem jurídico probidade administrativa é que norteia e legitima a aplicação das sanções previstas no art. 37 § 4º da Carta Magna. No bojo da Lei 8.429/92 encontram-se os artigos 9º, 10º e 11, os quais carregam em suas entrelinhas as três categorias de atos de improbidade administrativa. Conhecida como ofensa à honestidade funcional a categoria prevista no art. 9º é tipificada como sendo os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. Em contrapartida, a categoria prevista no art. 10º é indicada como sendo os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Por fim, a última categoria vislumbrada no art. 11 é nomeada como sendo os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.<sup>6</sup>

A título acadêmico e em via de possibilitar o debate, deve-se registrar que há quem afirme a existência de uma quarta categoria de atos considerados como ímprobos. Assim é a visão de José dos Santos Carvalho Filho. Para concluir sua ideia o autor menciona o art. 52 do Estatuto da Cidade afirmando que, “todavia, o artigo 52, considerou como de improbidade certos atos ou omissões relativos à ordem urbanística, determinando a aplicação das normas da Lei n. 8.429/1992”.<sup>7</sup>

Conforme Marino Pazzagliani Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Ferrazio Júnior, improbidade administrativa pode ser identificada como sendo a corrupção que desvirtua e danifica a administração pública, bem como afronta diretamente aos princípios básicos que a norteiam, assim lecionam:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 238-241.

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 1157.

<sup>8</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas. p. 37-38.

Por sua vez, diante do caráter aberto da norma, Mauro Roberto Gomes de Mattos faz a seguinte definição do que vem a ser ato de improbidade administrativa: “é aquele em que o agente público pratica ato comissivo ou omissivo com devassidão (imoralidade), por meio de uma conduta consciente e dolosa. É a prática de ato lesivo ao erário, ou que demonstre uma moralidade qualificada”.<sup>9</sup>

O autor ainda relembra que para a caracterização do ato de improbidade administrativa a presença do elemento subjetivo faz-se imprescindível, pelo o que atos meramente inábeis não são suficientes para manejar a ação de improbidade, para ele duas facetas devem ser apresentadas, quais sejam: a presença de dolo e prejuízo ao ente público as quais devem ser praticadas com má-fé por meio de atos comissivos ou omissivos. Em sua obra, ao tecer breves comentários ao Recurso Especial nº 213.994-0/MG, o autor afirma: “o ato de improbidade administrativa deve ser consciente, decorrendo de uma conduta antijurídica, agregada ao dolo e somados a má-fé do agente público”.<sup>10</sup>

Em breves palavras Marçal Justen Filho define improbidade administrativa como sendo “ação ou omissão, no exercício da função pública, caracterizada por danosidade ou reprovabilidade extraordinárias, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, como definido em lei.”<sup>11</sup>

Conforme já aventado anteriormente, a improbidade administrativa possui uma previsão constitucional, qual seja no art. 37 § 4º da Lei Maior, isto é, da Constituição Federal de 1988. O parágrafo 4º do citado artigo estabelece as sanções a serem impostas ao agente ímprobo, no entanto por ser uma norma constitucional de eficácia contida, o constituinte determinou que as sanções serão estabelecidas na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ante a isso, o legislador de 1992 viu-se na necessidade de editar a Lei 8.429/92 que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**: comentários à Lei nº 8429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 31

<sup>10</sup> Ibid., p. 32.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1124.

<sup>12</sup> BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da]

No entanto, e de acordo com a doutrina adiante mencionada, a Constituição de 1988 e a Lei 8.429/92 não foram os primeiros diplomas legais a tratarem sobre o tema e preverem reprovações às condutas lesivas ao erário, logo, deve-se abordar a evolução legislativa no que diz respeito aos atos que atentam contra o bom funcionamento da máquina pública e que de certa forma relembram aos atos tidos como ímprobos.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA - DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 À LEI 8.429/1992.

Alexandre de Moraes relembra que na primeira fase da evolução histórica, quanto à responsabilidade dos servidores públicos, ainda no período monárquico, quando se falava em responsabilização do Estado, vigorava a teoria *The King can do no wrong* que traduzido para o português significa “O Rei nunca erra”. O autor desenvolve a seguinte linha de pensamento quanto à irresponsabilidade do Estado:

Nesse primeiro momento histórico, o Estado era irresponsável pelos danos que causasse aos particulares, no exercício das funções estatais. Observamos, porém, que mesmo nesses casos não ficavam os indivíduos a descoberto de qualquer proteção, pois haveria possibilidade da responsabilização individual dos agentes públicos que, atuando com dolo ou culpa, acarretassem dano a outrem. Ressalte-se, porém que a responsabilidade existiria em nome próprio e não como prepostos do Estado.<sup>13</sup>

As providências adotadas pelo legislador, com o intuito de proteger o patrimônio público, não se deram apenas com a promulgação da Lei 8.429 de junho de 1992, mas sim mui antes da citada Lei, quando condutas causadoras de lesão ao erário eram penalizadas e caracterizadas como crimes, a exemplo do peculato e a corrupção, sendo esta última tanto passiva quanto ativa.<sup>14</sup>

José Henrique Pierangelli mostra registros nas Ordenações Filipinas da criminalização de condutas lesivas ao erário, como a corrupção ativa e passiva, as quais eram previstas no Título LXXI das citadas Ordenações:

Dos Officiaes del-Rey, que recebem serviços, ou peitas, e das partes, que lhe dão, ou prometem. Defendemos a todos os Dezembargadores e Julgadores,

---

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 03 agosto de 2018.

<sup>13</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 893.

<sup>14</sup> DECOMAIN, 2007. p. 11.

e a quaisquer outros Officiaes, assi da Justiça, como da nossa Fazenda, e bem assi da nossa Caza, de qualquer qualidade que sejam, e aos da Governança das Cidades, Villas e lugares, e outros quaisquer, que não recebem para si, nem para filhos seus nem pessoas, que abaixo de seu poder e governança têm, dadas algumas, nem presentes de pessoal alguma que seja posto que com eles, não traga requerimento de despacho algum. E quem o contrario fizer, perderá qualquer Officio, que tiver, e mais pagará vinte por hum do que receber, a metade para quem o accusar, e perderá qualquer Officio, ou Officios, Carregos e mantimentos, se os de Nós tiver, e será degradada cinco annos para África.<sup>15</sup>

Ainda prossegue, ao relatar sobre a tipificação do que hoje é denominado peculato, o qual era previsto no Título LXXIV das ora citadas Ordenações Filipinas:

Dos Officiaes del-Rey, que lhe furtão, ou deixão perder sua Fazenda per malícia. Qualquer Official nosso, ou pessoa outra, que aguma cousa por Nós houver de receber, guardar, despender, ou arrendar nossas rendas, ou administrar por qualquer maneira, se alguma das ditas cousas furtar, ou maliciosamente levar, ou deixar levar, ou furtar a outrem, perca o dito Officio, e tudo o que de nós tiver, e pegue-nos anoveado a valia daquilo, que assim fôr furtado, ou levado a mais haja a pena de ladrão, que por nossas Ordenações aos ladrões he ordenada, segundo a quantidade da cousa. E as mesmas penas haverão lugar nos nossos Officiaes, conteúdos nestas ordenações de qualquer Officio que seja, que derem ajuda, conselho, ou favor aos Officiaes para fazer cada huma das ditas cousas.<sup>16</sup>

Já em 1830, com a entrada em vigor do Código Criminal do Império, foram previstos os crimes de peita, suborno e concussão, os quais incorporam o Título V como sendo crimes que ofendem “a boa ordem e administração pública”. Em seguida, no Título VI, eram previstas as condutas ofensivas ao “tesouro público e propriedade pública”.<sup>17</sup>

No âmbito constitucional todas as Constituições do Brasil previram a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo quando da prática de atos atentatórios a probidade da administração, com exceção da Carta de 1824, a qual previa em seu art. 99 a irresponsabilidade do Imperador.<sup>18</sup>

A Carta Constitucional de 1824, no entanto, previa a responsabilidade criminal dos senadores e deputados em seus artigos 27 (os senadores e deputados poderiam ser presos em caso de flagrante delito, nos demais casos só poderiam ser presos mediante autorização da respectiva casa)<sup>19</sup> e 28 (se um parlamentar fosse

<sup>15</sup> PIERANGELLI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru, SP: Jalovi, 1980. p. 61.

<sup>16</sup> Ibid., p. 64.

<sup>17</sup> DECOMAIN, 2007. p. 12.

<sup>18</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 269.

<sup>19</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.



pronunciado, o processo só poderia prosseguir mediante a autorização da respectiva casa a qual também competia autorizar ou não o afastamento do parlamentar pronunciado)<sup>20</sup>, bem como a responsabilidade criminal dos Ministros de Estado em seu art. 133 (os Ministros de Estado seriam responsabilizados pela prática de traição, peita, suborno ou concussão, abuso de poder, inobservância da Lei, frustrassem a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, bem como pela dissipação de bens públicos)<sup>21</sup> e por fim a responsabilidade dos Juízes de Direito e Oficiais de Justiça em seus artigos. 156 (responsabilidade por abuso de poder e prevaricação)<sup>22</sup> e 157. (responsabilidade nos casos de suborno, peita, peculato ou concussão)<sup>23</sup>. A referida Constituição fez previsão expressa à probidade, senda esta uma exigência para que o cidadão pudesse intervir nos negócios inerentes a sua Província.<sup>24</sup>

Após a instauração do Governo Republicano, a Constituição de 1891 previu em seu art. 82 a responsabilidade dos funcionários públicos, sendo assim exposto: “são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”.<sup>25</sup>

Ainda dispunha em seu art. 54 os atos que violassem a probidade da administração praticados pelo Presidente da República considerados como sendo crimes de responsabilidade.<sup>26</sup>

De acordo com a Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, a Constituição de 1934 adotou o modelo de responsabilidade solidária do Estado e do agente público, sendo que este último respondia por seus atos em conjunto com o Estado, ao passo que se comprovados a prática de atos lesivos por parte do agente público, ele respondia ao Estado, desde que o agente tenha cometido tais lesões com culpa *lato*

<sup>20</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>21</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>22</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>23</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>24</sup> PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte, Fórum, 2009. p. 50.

<sup>25</sup> BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>26</sup> HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015. p. 22.

*sensu*.<sup>27</sup> Isto conforme o art. 171 da referida Carta Constitucional, o qual dispunha: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos”.<sup>28</sup>

Aqui, a responsabilidade do funcionário público seguiu os mesmos ditames e parâmetros explanados na Carta de 1934, estabelecendo em seu art. 158 a responsabilidade solidária do funcionário público com a Fazenda Nacional frente a quaisquer atos decorrentes de abuso, omissão ou negligência no exercício de seu respectivo cargo.<sup>29</sup>

Com a promulgação da Constituição de 1946, houve uma previsão no art. 141, § 31, a qual deixara a cargo de Lei complementar dispor sobre o sequestro e perdimento de bens em casos que importassem no chamado enriquecimento ilícito.<sup>30</sup>

Ainda, previu a participação ativa dos cidadãos ao estabelecer no mesmo dispositivo legal, que “qualquer cidadão era parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.<sup>31</sup>

José Roberto Pimenta de Oliveira informa que, com o advento da Constituição de 1967, à época da ditadura militar, não ocorreram tantas mudanças quanto ao regime de responsabilidade anterior. Todavia, dentre outras previsões destaca-se o art. 151 da referida Carta, o qual dispunha sobre a possibilidade de suspender os direitos políticos quando alguém atentasse contra a liberdade de expressão, manifestação política e filosófica, determinando ainda que a referida sanção não afastaria a possibilidade de manejar-se a ação cível ou penal cabível. O autor ainda relembra que sob a égide da Carta de 1967 fora editado o Decreto-Lei nº. 201/1967, o qual dispunha sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.<sup>32</sup>

De acordo com Emerson Garcia, o art. 153 § 11 da Emenda Constitucional 01 de 1969, estabelecia as possibilidades de perdimento de bens em caso de danos ao

<sup>27</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva. 1999. p. 377.

<sup>28</sup> BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro, RJ, Assembleia Nacional Constituinte: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 30 maio 2018.

<sup>29</sup> ROCHA, 1999. p. 378.

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 888.

<sup>31</sup> MARQUES, Antonio. **Improbidade administrativa ação civil e cooperação jurídica internacional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 30.

<sup>32</sup> PIMENTA OLIVEIRA, 2009. p. 56-57.

erário ou enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração pública. Também previa em seu art. 154, que, quando da prática de abuso de direito individual ou político, cuja finalidade seja a corrupção ou subversão do regime democrático, o agente que assim agisse estaria sujeito à suspensão dos direitos políticos pelo período de dez anos.<sup>33</sup>

A Constituição de 1988 é fruto da luta pela sociedade em busca do Estado Democrático de Direito. A referida Carta prevê inúmeros direitos fundamentais em seu art. 5º e visa proteger o cidadão frente às arbitrariedades do Estado. Inúmeras restrições são previstas na Carta Magna quanto a atuação dos agentes públicos, todavia, olhares especiais são necessários ao art. 37 § 4º, o qual é a razão da existência da chamada Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

Conforme as Cartas anteriores, o art. 37 § 4º da Constituição de 1988 tratou de assuntos como a suspensão dos direitos políticos, indisponibilidade de bens, perda da função pública e ressarcimento ao erário em casos de atos de improbidade administrativa, que, conforme os artigos 9º, 10º e 11 da Lei 8.429/92, são os atos que importem em enriquecimento ilícito, danos ao erário e atos que atetem contra os princípios que norteiam a Administração Pública.

No âmbito infraconstitucional, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em 1941, promulga-se o Decreto-Lei nº. 3.240, de 08 de maio daquele ano, o qual determina o sequestro de bens das pessoas que forem indiciadas por crimes, sendo que tais crimes devem resultar em prejuízos para a Fazenda Pública.<sup>34</sup>

Com o advento da Lei 3.164/1957, também conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, pôde-se verificar a regulamentação mencionada na Constituição de 1946, sendo que referida Lei trazia em seu bojo previsões atinentes ao sequestro de bens havidos em razão do abuso de cargo ou função, bem como de emprego em entidade autárquica por parte dos servidores públicos, isso sem prejuízo algum da responsabilidade criminal que pudesse recair sobre eles.<sup>35</sup>

Um ano se passa e com a entrada em vigor da Lei 3.502/1958, que restou conhecida como Lei Bilac Pinto, foram previstas hipóteses de enriquecimento ilícito, sendo que a Lei também regulava o sequestro e perdimento de bens, bem como

---

<sup>33</sup> GARCIA, 2014. p. 271.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 888.

<sup>35</sup> PAZZAGLINI FILHO. Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas. p.31

possibilitava que na ação principal fosse realizado o pedido de ressarcimento integral dos danos suportados pela pessoa jurídica lesada.<sup>36</sup>

Ressalte-se, por fim, que, com o advento da Lei 8.429/92, ambas as Leis 3.164/1957 e 3.502/1958, até então vigentes, foram revogadas de forma expressa em obediência ao disposto no art. 25 da 8.429/92.<sup>37</sup>

A lei de improbidade administrativa é fruto do mando constitucional previsto no art. 37 § 4º da Constituição Federal de 1988, o qual aduz:

§ 4º - 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.<sup>38</sup>

Verifica-se, portanto, a ampla proteção jurídica ao patrimônio e a imagem da Administração Pública, motivo pelo qual recebem amparo legislativo e constitucional eficaz. Ainda, pode-se perceber que o legislador buscou punir atos lesivos ao erário, os quais são praticados por pessoas, pelo o que faz-se necessária a análise de quem são os sujeitos ativos e passivos aos quais a Lei de Improbidade Administrativa faz referência e objetiva proteger e sancionar.

## 2.3 AGENTES DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente trabalho pretende tratar sobre a definição de agente público, logo, antes de adentrar na referida definição é necessário identificar quem são os sujeitos ativos e passivos da improbidade administrativa, pelo que se passa a definir.

### 2.3.1 Agente Passivo

Pelo raciocínio lógico, a definição de agente ativo do ato de improbidade deveria preceder a definição de agente passivo, no entanto o referido conceito passar-se-á ser definido em conjunto com a definição de agente público em capítulo próprio, vez que para melhor compreensão das discussões acerca da definição de agente

<sup>36</sup> BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 25-26.

<sup>37</sup> GAJARDONI, Fernanda da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 418.

<sup>38</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

público para aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa é imprescindível a conceituação de agente ativo.

Assim sendo, prossegue-se definindo o agente passivo dos atos tidos como ímprobos, ou seja, o agente que teve seu patrimônio ou direitos violados. Ante a isso, Marino Pazzaglini Filho leciona que “sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual”.<sup>39</sup>

A definição legal de agente passivo foi ofertada pelo art. 1º da Lei 8.429/92, o qual dispõe:

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.

Marino Pazaglini Filho, por sua vez, faz uma crítica ao aludido artigo. Segundo o autor, a redação do artigo supramencionado foi infeliz em mencionar “qualquer dos poderes”, pois os serviços administrativos só existem por excelência no Poder Executivo, sendo que os Poderes Judiciário e Legislativo possuem a função excepcional de administrar.”<sup>40</sup>

Luís Otávio Sequeira de Cerqueira entende que sujeitos passivos são também as “empresas incorporadas e entidades constituídas ou mantidas a cada exercício com recursos do Erário em percentual superior a cinquenta por cento”.<sup>41</sup>

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro relembra o parágrafo único do art. 1º da Lei 8.429/92, afirmando que entidades privadas sujeitas à função de Fomento do Estado, seja por incentivos, subvenções ou isenções fiscais, as Organizações

<sup>39</sup> PAZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos jurídicos da defesa do Patrimônio Público**. 4. ed. São Paulo, Atlas. p. 41.

<sup>40</sup> Ibid., p. 42.

<sup>41</sup> GAJARDONI, Fernanda da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 38.

Sociais ou qualquer outra entidade criada ou custeada por recursos públicos, estão também abrangidas pela proteção da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>42</sup>

### 2.3.2 Administração direta

A estrutura da Administração Federal é regulada pelo Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual divide a organização administrativa em administração direta e indireta. O art. 4º, inciso I do referido Decreto-lei, alude que a Administração Federal compreende “a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.”<sup>43</sup>

Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, o conceito de administração direta dá-se da seguinte forma: “é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.”<sup>44</sup>

Por fim tem-se que a administração direta é composta pela União, Estado Federado, Distrito Federal ou Município, cujo objetivo é a prestação de atividade administrativa de forma hierárquica e subordinada.<sup>45</sup>

### 2.3.3 Administração indireta

A administração indireta é também regulada pelo Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que em seu art. 4º, inciso II, dispõe que a administração indireta compreende: “a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista e d) fundações públicas, frisa-se que referidas entidades são dotadas de personalidade jurídica própria”.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> DI PIETRO, 2013. p. 896.

<sup>43</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 03 agosto 2018.

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 482/483.

<sup>45</sup> KNOPLICK, Gustavo Mello. **Série provas & concursos - manual de direito administrativo**, 11. ed. Método, 2018. p. 21.

<sup>46</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 03 outubro 2018.

A fim de melhor compreender as entidades supramencionadas, adota-se os breves conceitos ofertados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sobre todas as entidades da administração indireta quais sejam:

A **autarquia** é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas **prerrogativas e sujeições** da Administração Direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – **pessoas públicas políticas** – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é **pessoa pública administrativa**, porque tem apenas o poder de autoadministração, nos limites estabelecidos na lei;

A **fundação** instituída pelo Poder Público caracteriza-se por seu patrimônio, total ou parcialmente público, a que a lei atribui personalidade jurídica de direito público ou privado, para consecução de fins públicos; quando tem personalidade pública, ou seu regime jurídico é idêntico ao das autarquias, sendo, por isso mesmo, chamada de autarquia fundacional, em oposição à autarquia corporativa; outros preferem falar em fundações públicas ou de direito público; as fundações de direito privado regem-se pelo Direito Civil em tudo o que não for derogado pelo Poder Público;

O **consórcio público** é pessoa jurídica de direito público ou privado criada por dois ou mais entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) para a gestão associada de serviços públicos prevista no artigo 241 da Constituição; se tiver personalidade de direito privado, rege-se pela legislação civil, em tudo o que não for derogado pelo direito público, em especial pela Lei nº 11.107, de 6-4-05;

A **sociedade de economia mista** é pessoa jurídica de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, participação do poder público na gestão e organização sob forma de sociedade anônima, com as derrogações estabelecidas pelo direito público e pela própria lei da S.A (Lei nº 6.404, de 15-12-76); executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (com sujeição ao art. 173 da Constituição) e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao art. 175 da Constituição);

A **empresa pública** é pessoa jurídica de direito privado com capital inteiramente público (com possibilidade de participação das entidades da Administração Indireta) a organização sob qualquer das formas admitidas em direito;

A **empresa sob controle acionário do Estado** é pessoa jurídica de direito privado, que presta atividade econômica (pública ou privada), mas a que falta um dos requisitos essenciais para que seja considerada empresa pública ou sociedade de economia mista; em geral, presta serviços públicos comerciais e industriais do Estado, atuando, em muitos casos, como empresa concessionária de serviços públicos, sujeita ao artigo 175 da Constituição.<sup>47</sup>

Com isso, se verifica a grande proteção conferida pela Lei 8.429/92 ao patrimônio da máquina pública, vez que os sujeitos ativos adiante conceituados que praticarem os atos tidos como ímprobos, contra qualquer uma das entidades/pessoas jurídicas acima expostas, arcarão com as sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa, pois o que está em jogo é o bem jurídico probidade, em outras

---

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 486/487, grifos da autora.

palavras, é a própria sociedade brasileira, vez que esta é também prejudicada quando a Administração Pública é lesionada.

### **3 A DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO**

O tema principal da presente monografia é sobre a definição de agente público para a aplicabilidade da Lei 8.429/92, vez que discussões são travadas sobre a sua aplicação ou não para alguns agentes que ainda que sejam considerados agentes públicos não estão acobertados pelo manto da aplicabilidade da Lei em comento. Referidos agentes não de ser mencionados em capítulo próprio, mas a título de exemplos, discussões versam sobre a aplicação ou não da Lei de Improbidade para os agentes políticos, Magistrados e o estagiário da Administração Pública.



Todavia, antes deve-se analisar as diversas visões sobre o conceito de agente público para enfim compreender quem pode ser compreendido como agente ativo do ato ímprobo.

### 3.1 AGENTE PÚBLICO PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO

O conceito dado à figura agente público é o mais genérico possível, ao passo que, se encontra abrangido nesta categoria toda pessoa física, que devido a sua relação jurídica com o Estado desempenha um papel na Administração Pública, ou seja, exerce uma atividade pública que em sua origem compete ao Estado realizá-la. De tal sorte que estão abarcados neste conceito as pessoas que possuem os mais variados vínculos, seja estatutário, contratual, remunerado ou não, exercendo função em caráter permanente ou temporário, subordinado ou não. Logo, têm-se que, para ser considerado agente público basta exercer uma atividade pública ou manifestar a vontade do Estado. Vale ressaltar que o referido conceito é previsto no art. 37 § 6º da Constituição Federal, quando da referência do regime de responsabilidade civil do Estado por atos que são praticados por seus representantes/agentes.<sup>48</sup>

O art. 2º da Lei 8.429/92 traz a definição de agente público para a improbidade administrativa, sendo que assim prevê:

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.<sup>49</sup>

Pedro Roberto Decomain ao analisar o conceito de agente público previsto na Lei 8.429/92 dispõem que “a Lei aplica-se a todos aqueles que exercem qualquer espécie de função nas entidades administrativas mencionadas no art. 1º e também a quem exerça qualquer espécie de função nas entidades mencionadas no parágrafo único”.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 27.

<sup>49</sup> BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de junho de 1992.

<sup>50</sup> DECOMAIN, 2007. p. 36.

A Controladoria Geral da União deixa claro de que o conceito de agente público é o mais abrangente possível, sendo que assim o define:

O agente público é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, funções públicas, no sentido mais amplo possível dessa expressão, significando qualquer atividade pública. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) conceitua agente público como “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”. Trata-se, pois, de um gênero do qual são espécies o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado.<sup>51</sup>

Ainda, José dos Santos Carvalho Filho ao se deparar com a amplitude do conceito de agente público assim dispôs:

A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que a qualquer título, exerçam uma função pública como preposto do Estado. Essa função é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o Estado só se faz presente através de pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.<sup>52</sup>

Reinaldo Couto também entende que o conceito de agente público tende a ser o mais amplo possível, ressalta que esta amplitude é conferida pela própria Lei em comento, informa ainda que, devido a esta elasticidade, o particular pode ser abarcado no conceito de agente público, todavia, o autor relembra o entendimento conferido pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Recurso Especial nº 1129121/GO<sup>53</sup>, que, segundo o autor, determinou que a ação de improbidade administrativa não pode ser manejada apenas em face do particular, ainda que este

<sup>51</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividadedisciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>>. Acesso em 20 maio 2018.

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 599.

<sup>53</sup> O objeto principal do Recurso Especial era a fixação do entendimento quanto a retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa para alcançar e punir atos tidos como ímprobos antes de sua promulgação, o que, segundo o entendimento firmado pela maioria da Segunda Turma, não é possível de ocorrer haja vista a segurança jurídica, bem como a impossibilidade de Lei retroagir para prejudicar os administrados. Todavia, Reinaldo Couto extraiu outro, e possível, entendimento do Recurso Especial em comento. Segundo o autor figurava como sendo parte no Recurso, Fernando Collor de Mello que à época era apenas candidato a Presidente da República, não sendo considerado agente público e sim particular, o que impossibilitava a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 530.

seja considerado agente público para os fins da Lei 8.429/92, pelo o que a presença de um agente público (diretamente investido do *múnus* na administração pública) é imprescindível para a responsabilização do particular.<sup>54</sup> Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa apenas em face do particular quando do julgamento do Recurso Especial nº. 1.405.748/RJ, recurso do qual fora relatora a então Juíza Convocada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região Marga Tesller. No recurso discutia-se a aplicação da Lei ou não para particulares que receberam recursos público oriundos da Lei Rouanet, mas que não derem a correta destinação de tais verbas. No mérito e por maioria fora negado provimento ao Recurso Especial, interposto pelo Ministério Público Federal, cuja parte da ementa foi redigida da seguinte forma: “Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo [...]”.<sup>55</sup>

No âmbito administrativo verifica-se que a caracterização de agente público se dá através da investidura deste na função pública, bem como pela natureza desta função. Todavia, uma breve controvérsia é apresentada por Diógenes Gasparini, o qual leciona que para considerar alguém como sendo um agente público dois requisitos devem estar presentes, quais sejam: a pessoa deve estar investida em função pública e esta função deve ter uma natureza eminentemente pública. Segundo o autor só serão considerados agentes públicos aqueles que possuam ambas as características, haja vista o caráter cumulativo dos referidos critérios de caracterização.<sup>56</sup>

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, Fabrício Motta e Luciano de Araújo Ferraz, devido à Emenda Constitucional nº. 18/1998, a categoria agente público fora subdivida em quatro outras, quais sejam: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. Os autores destacam que antes da Emenda Constitucional nº. 18/1998 os militares não eram

---

<sup>54</sup> COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 529-530.

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº. 1.405.748/RJ. 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. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Guilherme Fontes Filmes Ltda. e outros. Relatora: Juíza Federal convocada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região Marga Tessler. Julgado em 21/05/2015, publicado em 17/08/2015.

<sup>56</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Saraiva. São Paulo, 2011. p. 192.

incorporados nessa categoria, pois eram considerados apenas servidores militares, sendo que após a emenda passaram a ser considerados servidores públicos.<sup>57</sup>

Verifica-se, portanto, que mais uma vez buscou-se ampliar a categoria agente público e abarcar neste conceito ainda mais pessoas.

Pelas definições expostas, têm-se que no direito administrativo o conceito ofertado à categoria agente público é o mais abrangente possível, sendo assim e conforme entendimentos de Marcelo Harger, estão compreendidos no referido conceito os “servidores estatutários, funcionários públicos, empregados públicos, agentes políticos e particulares colaboradores”.<sup>58</sup>

Marcelo Harger segue Mauro Roberto Gomes de Mattos e afirma que além de serem excluídos da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa os Magistrados, Ministros do TCU, conselheiros dos Tribunais de Contas estão também nesta lista de exclusão os agentes políticos, bem como todos aqueles que possuem prerrogativa de função.<sup>59</sup>

Adepto a este vasto conceito ofertado a categoria agentes públicos segue Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual entende que agente público é um gênero que é incorporado pela espécie servidor público, o autor assim leciona:

Esta expressão – agentes públicos – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas, e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.<sup>60</sup>

Deve-se lembrar da previsão do disposto no art. 84 da Lei 8.666/93, ainda que de forma sucinta o legislador buscou adotar o conceito amplo conferido a categoria servidor público para os fins da citada legislação. O artigo dispõe:

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 2.

<sup>58</sup> HARGER, 2015. p. 75.

<sup>59</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Niterói, RJ: Impetus, 2009. p. 24/25.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores. p.242-243.

“considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público”.<sup>61</sup>

Maria Adelaide de Campos França, quando de seus comentários à Lei de Licitações faz um breve relato sobre o aludido artigo e reforça a ideia de elasticidade do referido conceito: “o legislador adotou o conceito amplo de servidor público como é usado para fins penais. Ainda que eventualmente investida da função de agente do Estado, a pessoa deverá observar os deveres e os princípios inerentes à função pública”.<sup>62</sup>

Por fim, deve-se registrar a subdivisão à categoria agentes públicos ofertada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o qual aduz:

Esta categoria, de agentes públicos, se subdivide em duas subcategorias: os agentes políticos, que têm investidura em cargos eletivos, vitalícios, efetivos ou em comissão, de assento e definição constitucional, e os agentes administrativos, que são todos os demais intitulados por lei, a exercer uma parcela do poder estatal por outras formas de investidura, permanente ou temporária.<sup>63</sup>

Ora, é de se verificar que uma certa discussão é travada no direito administrativo quando da análise do conceito de agente público, isso devido a evolução da jurisprudência nos tribunais superiores, a qual será adiante analisada, para os integrantes da categoria agente público. Uma coisa é certa, o conceito elástico da categoria agente público não é tão amplo assim, sendo que de alguma forma e principalmente quando se esbarra em determinados agentes investidos de poder público, bem como em uma função pública, não podem ser considerados agentes públicos para o fim da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. No entanto, o assunto será tratado em capítulo próprio, aonde serão abordadas funções que ainda que possuam caráter eminentemente público não se sujeitam à Lei 8.429/92.

No presente capítulo deve-se analisar ainda as definições de agente público no âmbito do Direito Penal, o chamado agente público por equiparação, bem como as

---

<sup>61</sup> BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

<sup>62</sup> FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 273.

<sup>63</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 318.

subcategorias de agente público, quais sejam: servidor público, empregado público e o terceiro em colaboração com o Estado.

### 3.2 AGENTE PÚBLICO PARA O DIREITO PENAL

Antes de adentrar na conceituação de agente público para o direito penal, cumpre tecer um breve comentário explicativo à terminologia adotada pelo referido código quando este faz menção ao termo funcionário público. Ocorre que a Constituição Federal de 1988 buscou oferecer um sentido amplo a categoria que antes de sua promulgação restava conhecida como funcionário público, realizando uma mudança significativa no que diz respeito à terminologia adotada, vez que a referida Carta Magna passou adotar a terminologia servidores públicos, no entanto diplomas legais anteriores a sua vigência ainda adotam o termo funcionário público, a exemplo do Código Penal vigente, portanto, ao ler nos diplomas legais anteriores à Constituição o termo funcionário público, o leitor deve busca-lo fazer com as lentes ofertadas pela Carta Constitucional, a qual, conforme já mencionado, adotando o critério mais amplo o possível, deu lugar ao termo servidor público em troca da terminologia funcionário público.<sup>64</sup> Com isso, passar-se-á conceituar agente público para o Direito Penal.

No Direito Penal também há uma elasticidade do conceito conferido à categoria agente público. Quando da análise dos crimes previstos no Título XI (onze) do Código Penal, quais sejam os crimes contra a administração pública. O legislador tratou no Capítulo I (primeiro), do referido título, sobre os crimes praticados por funcionário público. Como consequência da decomposição do tipo penal os doutrinadores penalistas possuem variadas formas, mas semelhantes, de definir o sujeito ativo do crime em comento, o funcionário público.

Aos olhos de Guilherme de Souza Nucci, quando da análise do art. 312 do Código Penal, artigo referente ao peculato, o qual está inserido no Título XI (onze) capítulo I (primeiro) daquele código referente aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, “sujeito ativo somente pode ser o funcionário público”.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 320.

<sup>65</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 1056.

Celso Delmanto, Roberto Delmanto, Roberto Delmanto Junior, Fabio Machado de Almeida Delmanto, ao se debruçarem sobre o mesmo artigo, afirmam que o sujeito ativo do referido crime é apenas o funcionário público. No entanto, entendem que o referido artigo (312) comporta a coautoria, bem como a participação de pessoas estranhas à Administração Pública, no entanto devem ter o conhecimento de que autor é funcionário público.<sup>66</sup>

Ainda no Direito Penal, Cezar Roberto Bitencourt, possui o entendimento de que “sujeito ativo somente pode ser o funcionário público, ou aquele expressamente equiparado par fins penais. É admissível a participação de terceiro via concurso eventual de pessoas”.<sup>67</sup>

Celso Delmanto, Roberto Delmanto, Roberto Delmanto Junior, Fabio Machado de Almeida Delmanto, entendem ainda que para configurar o crime do art. 327<sup>68</sup>, considera-se funcionário público todo aquele que exerce de algum modo uma função pública, sendo que a permanência ou remuneração pelo Estado não se faz necessária, tampouco que o agente seja um empregado, bastando de fato que esteja investido ainda que transitoriamente de função pública. Ainda, o parágrafo primeiro do art. 327 faz referência aos chamados funcionários públicos por equiparação, sendo que para esse fim equiparam-se aos funcionários públicos as pessoas que trabalham para empresas contratadas pela Administração Pública, sendo que o serviço prestado por tais empresas deve ser típico da Administração Pública.<sup>69</sup>

Sobre o assunto extrai-se breve interpretação conferida por Rogério Greco quanto ao os crimes praticados por funcionário público:

Funcionário Público, para efeitos penais, não somente é aquele ocupante de um cargo, que poderíamos denominar funcionário público em sentido estrito, mas também aquele que exerce emprego ou função pública. Emprego público

---

<sup>66</sup> DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida. **Código Penal Comentado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 778.

<sup>67</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**, parte especial. Volume 4. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 375.

<sup>68</sup> 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. § 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público. BRASIL. Código Penal Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 de junho de 1994.

<sup>69</sup> DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JUNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida. **Código Penal comentado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 811.

é a expressão utilizada para efeitos de identificação de uma relação funcional regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, geralmente para o exercício de atividades temporárias.<sup>70</sup>

Visão divergente no direito penal é ofertada por Paulo César Busato, o qual afirma “o agente público não perde a condição de sujeito privado pelo simples ingresso na carreira pública”.<sup>71</sup> O autor menciona em sua obra que o conceito de funcionário público não deve ser analisado pelo aspecto subjetivo, mas sim por uma concepção objetiva e substancial, ou seja, o conceito de funcionário público não deve se vincular pessoalmente a ninguém, mas apenas com a função pública desenvolvida por uma pessoa. Para o autor, uma pessoa só pode ser considerada funcionário público durante o exercício de sua função, ao passo que ao interromper esse exercício ela não deve ser vista como funcionário público. Ainda, entende que devido ao aspecto objetivo substancial a intenção punitiva dos tipos penais aplicados aos funcionários públicos tem o condão de punir os desvios de funções próprias que afetam a regularidade da prestação do serviço público. Ou seja, a identidade de funcionário público não pode ser conferida pela pessoa que ele é, mas sim pela atividade por ele exercida.

Ainda, o art. 327 em seu § 1º prevê a possibilidade de equiparação ao funcionário público para a aplicabilidade do aludido artigo. A jurisprudência já se manifestou sobre o assunto. O Superior Tribunal de Justiça tem o entendimento assentado de que a equiparação prevista no art. 327 § 1º é perfeitamente possível. Em 2004 quando do julgamento do Recurso Especial de nº. 277.045<sup>72</sup>, cuja relatoria fora incumbida ao ex-Ministro Hamilton Carvalhido, a Corte Superior se deparou com um caso no qual o recorrente era o Ministério Público que na época pleiteava a reforma da decisão proferida pela Primeira Câmara do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o qual rejeitou a denúncia promovida pelo *parquet* pois entendeu pela não equiparação a funcionários públicos os administradores e proprietários de hospitais privados conveniados com o SUS, que cobravam pelos serviços prestados aos

---

<sup>70</sup> GRECO, Rogério. **Código Penal**: comentado. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017. p. 1135.

<sup>71</sup> BUSATO, Paulo César. **Direito Penal**: parte especial. 2. V. 3. São Paulo: Atlas, 2016. p. 582.

<sup>72</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 6ª Turma. Recurso Especial nº. 277.045. Recurso Especial. PENAL. Médicos e administradores de entidade hospitalar privada. Instituição credenciada ao Sistema Único de Saúde - SUS. Agentes públicos por equiparação. Recurso provido. Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Ítalo Fernando Fumagali. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília. Julgado em 25/08/2004, publicado em 13/12/2004.



beneficiários da seguridade social. Afirmando o Tribunal recorrido que eles não poderiam responder pelo crime de concussão.

A Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao Recurso Especial para determinar o recebimento da Ação, bem como o seu prosseguimento nos termos do voto apresentado pelo relator, o qual fundamentou sua decisão afirmando que os administradores de hospitais que recebam benefícios e administram os recursos provindos do Sistema Único de Saúde devem ser considerados funcionários públicos por equiparação conforme o disposto no art. 327 § 1º do Código Penal. Para o Ministro era pacífico naquela Corte Superior o entendimento que a fim de se evitar lesões aos interesses da União bem como aos serviços por ela prestados (*in casu* o SUS) é que devem os administradores daquele hospital serem equiparados a funcionários públicos.

Em 2007, quando do julgamento do Recurso Especial nº. 902.037, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que se enquadra no conceito de funcionário público para os fins penais: “advogado que, por força de convênio celebrado com o Poder Público, atua de forma remunerada em defesa dos agraciados com o benefício da Justiça Pública”.<sup>73</sup>

Por fim, recentemente o mesmo entendimento foi adotado em caso análogo ao Recurso Especial nº. 902.037. A Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao Habeas Corpus nº. 264.459 sob o argumento de que o advogado contratado por meio de Convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a OAB não pode cobrar pela prestação de serviços aos beneficiários da justiça gratuita, sendo que, caso realize tal cobrança será equiparado a funcionário público e enquadrado no respectivo tipo penal.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. Recurso Especial nº. 902.037. Penal. Recurso Especial. Art. 317, caput, do Código Penal. Conceito de funcionário público para fins penais. Advogado contratado por meio de convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a OAB para atuar em defesa dos beneficiários da justiça gratuita. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Daniel Slobodtsov. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília. Julgado em 17/04/2007, publicado em 04/06/2007.

<sup>74</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. Habeas Corpus nº. 264.459. Penal e Processual Penal. Habeas Corpus substitutivo de revisão criminal. Inadequação da via eleita. Peculato e corrupção passiva. Pretendida absolvição por ausência de prestação de serviço por meio de convênio, reconhecimento de concurso formal e atenuante do artigo 65, III, b, do Código Penal. Matérias não examinadas na origem. Supressão de instância. Absolvição pela ausência de apropriação. Via inadequada. Revolvimento de provas. Funcionário público. Conceito para fins penais. Advogado contratado por meio de convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a OAB para atuar em defesa dos beneficiários da justiça gratuita. Equiparação. Tipicidade reconhecida. Pena base. Culpabilidade. Maior reprovabilidade do fato. Possibilidade. Habeas Corpus não conhecido. Liminar cassada. Impetrante: João Baptista Mimesse Gonçalves. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de

### 3.3 AGENTE ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa elenca, ainda, também em seu art. 1º, primeira parte, a figura do agente ativo para os fins da aplicabilidade da citada Lei, o artigo assim dispõe:

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.<sup>75</sup>

Ainda, conforme os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, figura também como agente ativo na Lei de Improbidade Administrativa “o terceiro 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 (art. 3º)”.<sup>76</sup>

Por sua vez, Luís Otávio Sequeira de Cerqueira possui o entendimento de que no art. 1.º da Lei de Improbidade Administrativa estão indicados como sujeitos ativos dos atos de improbidade os agentes públicos, que integram a Administração Pública como servidores, empregados ou equiparados.<sup>77</sup>

Em definição breve, Eurico Ferraresi entende que “sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade”.<sup>78</sup> Coadunando a este entendimento segue Eurico Ferraresi ao afirmar que “consideram-se sujeitos ativos do ato de improbidade os agentes públicos de qualquer dos Poderes e órgãos do Estado e os terceiros coautores, partícipes e beneficiários”.<sup>79</sup>

Já Marcelo Harger complementa a definição da seguinte forma:

---

São Paulo. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília. Julgado em 10/03/2016, publicado em 16/03/2016.

<sup>75</sup> BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de junho de 1992.

<sup>76</sup> DI PIETRO, 2013. p. 897.

<sup>77</sup> CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JUNIIO, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 37.

<sup>78</sup> FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992 comentada**. São Paulo: Método, 2011. p. 25-26.

<sup>79</sup> MARQUES, 2009. p. 56.

Para os efeitos de aplicação da lei de improbidade, de acordo com o art. 1º e seu parágrafo único, basta que o agente pratique um ato que a Lei nº. 8.429/92 qualifique como ímprobo contra qualquer pessoa jurídica de direito público ou privado que receba subvenção, benefício, incentivo fiscal, incentivo creditício ou concorra com qualquer porcentagem de patrimônio ou receita. Para definir o sujeito ativo da improbidade, deve levar-se em conta o sujeito passivo. Somente poderá ser sujeito ativo nos termos dos arts. 2º e 3º aquele que praticar atos contra entidades descritas no art. 1º.<sup>80</sup>

Como é do entendimento de Marino Pazzaglini Filho, agente ativo é um agente público que pratica o ato de improbidade administrativa, sendo que este ato pode ser próprio quando praticado pelo agente público e impróprio quando um terceiro concorre para a prática do ato ímprobo, de forma material ou por indução e quando se beneficia do ato de improbidade próprio. O autor ainda prossegue informando sobre alguns requisitos que caracterizam o agente ativo, incluindo aqueles já definidos no art. 1º da Lei 8.429/92, como sendo “pessoa capaz; com vínculo permanente ou temporário, a título remunerado ou não; nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada, ou por qualquer forma investida ou vinculada”.<sup>81</sup>

Ante a isso, tem-se que o particular também figura como agente ativo do ato de improbidade administrativa. Na linha deste entendimento segue Mauro Roberto Gomes de Mattos, o qual salienta que agente ativo é também o particular que se beneficie ou induza no cometimento de atos ímprobos, para tanto o terceiro deve se enquadrar em alguns requisitos, à guisa de exemplos: indução do agente público; seja esse terceiro beneficiado pelo ato; bem como que se tenha a presença do dolo de lesar ou se beneficiar de algum ato ímprobo.<sup>82</sup>

À luz destes entendimentos manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça. Em 2009, quando do julgamento do Recurso Especial nº. 1081.098, cuja relatoria coube ao Ministro Luiz Fux, a Primeira Turma, por unanimidade de votos, firmou o entendimento de que com base no disposto no art. 2º, da Lei nº. 8.429/92, “os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, não são somente os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público”.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> HARGER, 2015. p. 74

<sup>81</sup> PAZZAGLINI FILHO. Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos jurídicos da defesa do Patrimônio Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas. p. 47-48.

<sup>82</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Niterói, RJ: Impetus, 2009. p. 61.

<sup>83</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº. 1081.098. Processual Civil. Recurso Especial. Administrativo. Ação Civil Pública. Ministério Público. Intimação. Começo do prazo para fluência do recurso. Divergência jurisprudencial não demonstrada. Acórdãos paradigmas que se

Ainda, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Especial nº. 1.405.748, travou interessante debate sobre o assunto, todavia extrai-se breve passagem do voto vencedor proferido pela Ministra Regina Helena Costa, a qual destacou que para sujeitar o terceiro ou particular à aplicabilidade da Lei 8.429/92 é necessário que estes estejam enquadrados em três hipóteses, quais sejam: “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”.<sup>84</sup>

Por fim, ainda no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Sérgio Kukina ressaltou que o entendimento daquele Tribunal Superior é no sentido de que a ação de improbidade administrativa não pode ser manejada única e exclusiva contra o particular, sem a presença de um agente público, todavia, destacou o Ministro que “ressalta-se que os particulares estão sujeitos aos ditames da Lei nº 8.429/1992, não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito aos agentes públicos”.<sup>85</sup>

Logo, de acordo com os autores e jurisprudência por ora citados, tem-se que o agente ativo do ato de improbidade administrativa, é o agente integrante da Administração direta ou indireta do Poder Público e ainda o terceiro que de alguma forma se beneficie ou concorra para a prática de um ato caracterizado como ímprobo. Verifica-se também a estreita relação que é conferida ao conceito de agente público e agente ativo da improbidade administrativa. Sendo assim, se faz necessária a compreensão de agente público, bem como a reflexão sobre eventuais limitações conferidas ao referido conceito.

---

amoldam ao entendimento do acórdão paradigmático. Funcef. Fundação privada instituída e patrocinada por Empresa Pública - Caixa Econômica Federal. Dirigentes sujeitos ativos de Ato De Improbidade. Recorrente: Claudia Esteves Leite e outro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. Julgado em 04/08/2009, publicado em 03/09/2009.

<sup>84</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº. 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. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Guilherme Fontes Filmes Ltda. e outros. Relatora: Marga Tessler Juíza Federal Convidada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Brasília. Julgado em: 21/05/2015, publicado em: 17/08/2015.

<sup>85</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº. 1171017. Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. Litisconsórcio passivo. Ausência de inclusão de agente público no pólo passivo. Impossibilidade de apenas o particular responder pelo ato ímprobo. Precedentes. Recorrente: Ministério Público Federal e União. Recorrido: Agropecuária Beira da Mata S/A. e outros. Relator: Sérgio Kukina. Brasília. Julgado em: 25/02/2014, publicado em: 06/03/2014.

### 3.4 BREVES CONCEITOS SOBRE SERVIDOR PÚBLICO, AGENTES DE FATO E PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Tais conceitos são necessários para melhor compreender quem são os agentes públicos abarcados pela ampla conceituação conferida pela Lei de Improbidade Administrativa, poderá, portanto, perceber o quão alargada é a categoria dos agentes públicos. Todavia, antes de analisar estes agentes, passa-se a observar a estrutura da Administração Pública, para melhor compreender a figura do agente público.

A estrutura administrativa é verificada no Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, sendo que lá verifica-se uma divisão que define Administração Pública Direta e Administração Pública indireta, sendo que a primeira é definida no art. 4º, inciso I, da seguinte forma: “A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”<sup>86</sup>, enquanto que a Administração Pública Indireta é definida inciso II do art. 4º da seguinte maneira: “A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas.”<sup>87</sup>

Destaca-se os estudos de Marçal Justen Filho quanto aos integrantes da Administração Direta e Indireta, bem como seus respectivos regimes jurídicos:

- a) as pessoas integrantes da Administração Pública dotadas de personalidade jurídica de direito privado (sociedades de economia mista e empresas públicas, basicamente) apenas podem constituir agentes sob o regime de direito privado;
- b) as pessoas integrantes da Administração Pública dotadas de personalidade jurídica de direito público (entes políticos, autarquias e consórcios públicos) podem escolher entre constituir agentes sob regime de direito público ou sob regime de direito privado no período entre a vigência da EC 19/1998 e 02.08.2007;
- c) existem algumas competências funcionais, especificamente no âmbito da Administração direta, que somente podem ser desempenhadas por agentes submetidos a vínculo de direito público;
- d) na vigência da medida liminar proferida na ADI 2.135, a redação do art. 39, *caput*, da CF/1988 foi restaurada, de modo a restabelecer o regime único, o qual se interpreta como sendo o regime de direito público.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 03 agosto 2018.

<sup>87</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 03 agosto 2018.

<sup>88</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 889.

Em sentido amplo, consideram-se servidores públicos as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, possuindo um vínculo empregatício e que recebem remunerações oriundas dos cofres públicos. São incorporados nestes conceitos os servidores estatutários, que são aqueles submetidos à regime estatutário e ocupantes de cargos públicos, ainda, são abrangidos os empregados públicos e servidores temporários, sendo que os primeiros são aqueles contratados sob regime da legislação trabalhista e que ocupam emprego público, já os segundos são aqueles contratados para exercerem atividades por tempo determinado, sujeitos à regime jurídico especial definido em legislação específica de cada ente da federação.<sup>89</sup>

A partir disso, é de se analisar a figura do servidor público estatutário, que segundo Marçal Justen Filho: “servidores públicos estatutários são aqueles investidos em cargo público, que se caracteriza como uma posição jurídica sujeita a um regime jurídico próprio e diferenciado”.<sup>90</sup>

Tem-se que, servidores públicos estatutários são ocupantes de empregos públicos, sujeitos a um regime jurídico previsto em Lei e específico, por sua vez, tal regime é composto por normas de ordem pública e não derogáveis pelas partes.<sup>91</sup>

Parte-se então aos empregados públicos. Sendo que sobre tal categoria adota-se a visão de Márcio Pestana, o qual leciona:

Os servidores públicos, considerados empregados públicos, são aqueles contratados e submetidos à legislação ordinária trabalhista (CLT), não obstante submetam-se, igualmente, às regras relativas à investidura, vencimentos etc., constantes da Constituição Federal. Tendo em vista que a competência legiferante é exclusivamente atribuída à União sobre o Direito do Trabalho (art. 22, I, da CF), no plano estadual, distrital e municipal não pode haver lei da respectiva esfera disciplinando a matéria, devendo, portanto, submeter-se à CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. No plano federal, o regime jurídico dos empregados será o da CLT, no que lei específica não dispuser em contrário (cf. a Lei no 9.962/2000, no tocante ao regime de emprego público da Administração Pública direta, Autárquica e Fundacional). Já no que toca aos servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas (Administração Pública indireta), estes são regidos pela legislação trabalhista, não por se tratar de uma imposição constitucional expressa (como a que é endereçada aquelas que exploram atividade econômica, a rigor do art. 173, § 1o, da CF), mas por melhor adequar-se às relações jurídicas de direito privado.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 5.

<sup>90</sup> JUSTEN FILHO, 2015. p. 913.

<sup>91</sup> SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 140.

<sup>92</sup> PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 103

Como já dito anteriormente, os servidores públicos considerados empregados públicos, seguem os ditames da legislação trabalhista e ocupam na Administração Pública os cargos públicos.

Existe ainda a figura dos agentes de fato, que conforme o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, esta categoria deriva de uma atuação excepcional no âmbito da Administração Pública por parte de agentes que mesmo sem ter um enquadramento legal manifestam a vontade do Estado. Para o autor essa categoria pode ser agrupada em duas espécies, quais sejam: agentes necessários e agentes putativos. A primeira diz respeito aos agentes que executam atividades de caráter excepcional, como são os casos de emergências. Já a segunda categoria é referência aos agentes que praticam atividades públicas e manifestam a vontade do Estado, sendo que tais atos gozam de legitimidade mesmo que tais agentes não estejam investidos na Administração pública por meio de um procedimento legalmente exigido, a exemplo do servidor que exerce inúmeras atividades administrativas sem ter sido aprovado em concurso. O autor ainda destaca: “note-se, porém, que o agente de fato jamais poderá usurpar a competência funcional dos agentes públicos em geral, já que este tipo de usurpação da função pública constitui crime previsto no art. 328 do Código Penal”.<sup>93</sup>

Por fim, para Inajara Gravina Kunzler Rodrigues, os agentes de fato só serão considerados agentes públicos para os fins de aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, quando estes atuarem na Administração com o pleno consentimento desta, para o exercício de uma atividade lícita.<sup>94</sup>

Por fim, mencionam-se os particulares em colaboração com o poder Público. Tal categoria diz respeito aos agentes que exercem atividades de natureza pública, com ou sem remuneração, mas sempre caracterizados por não manterem relação de emprego com o Poder Público. O que deve ser levado em conta é a atividade que é desempenhada pela pessoa física. Todavia, por manterem uma relação com o Estado acabam por ser considerados agentes públicos para todos os fins.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> CARVALHO FILHO, 2017. p. 624.

<sup>94</sup> RODRIGUES, Inajara Gravina Kunzler Rodrigues. Sujeito ativo da improbidade administrativa: a responsabilização do terceiro (extraneus) por atos ímprobos. **Fórum administrativo: direito público**, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, p. 32-49, set. 2009.

<sup>95</sup> SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 143-144.

Sobre esta categoria, Rafael Rezende Oliveira destaca: “são aqueles que exercem, transitoriamente, a função pública, mediante delegação, requisição, nomeação ou outra forma de vínculo, mas não ocupam cargos ou empregos públicos”.<sup>96</sup>

Ainda, de acordo com Alessandro Dantas Coutinho e Ronaldo Krüger Rodor, dentre outras formas de tais agentes exercerem atividades públicas, destacam-se as seguintes: Requisição (os agentes são obrigados por Lei para exercer funções públicas, a exemplo dos jurados do Tribunal do Júri, constrictos em relação ao serviço militar obrigatório, dentre outros), Delegação (agentes que se colocaram à disposição do Poder Público para prestarem algum serviço, a exemplo dos tradutores, peritos, advogados, etc.) e Contratação (agentes que sem manter vínculo empregatício com a Administração pública prestam serviços a esta por meio de contratos civis e administrativos).<sup>97</sup>

#### **4. A LIMITAÇÃO NA APLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES PÚBLICOS.**

Conforme já explanado, a Lei de Improbidade Administrativa tem o objetivo de combater os atos de agentes públicos que causem lesões à Administração Pública. Por agentes públicos, conforme demonstrado no capítulo anterior tem-se o conceito mais abrangente o possível, de forma a abarcar na referida categoria toda e qualquer pessoa que possua qualquer vínculo com a Administração direta, indireta ou fundacional, bem como com qualquer dos três Poderes, remunerada ou não, com vínculo transitório ou permanente.

Todavia, há determinados agentes que ainda que denominados como agentes públicos e identificados como tais, não são responsabilizados pela Lei de Improbidade Administrativa. Como é o caso de alguns Agentes Políticos, Magistrados e Membros dos Tribunais de Contas, logo, devem ser analisadas as discussões acerca de tais agentes. Ainda, há de se verificar os debates acerca dos estagiários do Poder Público e Magistrados.

---

<sup>96</sup> REZENDE OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 685.

<sup>97</sup> COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronaldo Krüger. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Método, 2015. Disponível na biblioteca virtual do UNICURITIBA em: <[https://online.minhabibliotecae.com.br/books/9788530962234/epubcfi/6/28\[vnd.vst.idref=chapter5\]!/4/1324\[ch5sec5-10-12\]/4@0:0](https://online.minhabibliotecae.com.br/books/9788530962234/epubcfi/6/28[vnd.vst.idref=chapter5]!/4/1324[ch5sec5-10-12]/4@0:0)> acessado em 15/08/2018 às 13:31, ponto 5.1.3.



#### 4.1 OS AGENTES POLÍTICOS E CRIMES DE RESPONSABILIDADE

São agentes políticos os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo. São os formadores da vontade Estatal, são aqueles responsáveis pela formação da vontade política do Estado. Logo, consideram-se agentes políticos os Chefes do Poder Executivo, bem como seus auxiliares os Ministros de Estado, os Vereadores, Governadores Estaduais e Federais e os Senadores. O vínculo estabelecido entre os agentes políticos é de natureza eminentemente política e nunca profissional. A relação jurídica entre eles e o Estado é de natureza institucional, estatutária e seus direitos e deveres são oriundos da Constituição Federal e Legislações específicas e são por elas modificados.<sup>98</sup>

Ainda, os agentes políticos são caracterizados por exercerem funções de direção e orientação, de caráter transitório. Via de regra a investidura em tais funções se realiza por meio de eleição (como é o caso do Presidente da República e Vice, Prefeitos e seus vices, Governadores e seus vices, Vereadores, Senadores e Deputados Estaduais e Federais). Se distinguem dos demais Servidores Públicos devido ao regime de comportamento a que se sujeitam, bem como às prerrogativas de funções e formas de responsabilidade política a eles aplicáveis.<sup>99</sup>

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a ideia de agente político é associada a ideia de governo e a de função política. Sendo que as funções políticas são de responsabilidade dos órgãos governamentais ou governo propriamente dito, ao passo que se concentram às mãos do Poder Executivo e Legislativo. Para a autora, são agentes políticos os exercentes de mandato, para os quais são devidamente eleitos, ressalta ainda que, no que diz respeito aos Ministros e Secretários, por não sujeitarem-se estes ao sufrágio, sua forma de investidura no Poder Público se dá por meio da nomeação, incumbida por sua vez ao Chefe do Poder Executivo.<sup>100</sup>

Por fim, Hely Lopes Meirelles ao estudar a referida categoria faz a seguinte definição de agente político:

---

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>99</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 632.

<sup>100</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.676.

São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em Leis especiais. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.<sup>101</sup>

Da explanação conceitual de agentes políticos, verifica-se que dita categoria abrange as pessoas eleitas para exercerem mandatos e ocuparem a estrutura política do País, logo, os Senadores, Vereadores, Deputados Estaduais e Federais, Chefes do Poder Executivo e seus respectivos Vices, bem como alguns integrantes dos cargos de confiança do Chefe do Executivo (Ministros de Estado e Secretários Municipais).

As discussões sobre a aplicabilidade ou não da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos giravam em torno da Reclamação 2.138 julgada pelo Supremo Tribunal Federal e a seguir analisada, pelo o que as considerações sobre o tema são de suma importância, vez que, tanto doutrina quanto jurisprudência possuem entendimento diversificado sobre a matéria.

Aos agentes políticos são asseguradas determinadas prerrogativas, a fim de que exerçam o poder de Estado de forma mais eficaz, pois as funções a eles inerentes demandam de fato certa responsabilidade e complexibilidade.

Na esteira deste entendimento segue Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e de decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.<sup>102</sup>

Ao analisar a passagem supramencionada, Lorena Mesquita Silva afirma restar claro que o constituinte objetivou ofertar um tratamento específico aos agentes políticos, pois as funções por eles exercidas são de suma importância, ao passo que as grandes marcas de tal tratamento são a prerrogativa de foro em razão da função,

---

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.77.

<sup>102</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 78.

bem como a responsabilização por crimes de responsabilidade.<sup>103</sup> A autora ainda afirma que o sistema constitucional de responsabilização dos agentes políticos é correlato às suas atribuições, o qual é disciplinado pela Lei nº 1.079/1950, que trata dos Crimes de Responsabilidade e regula o seu processo de julgamento.

Com a promulgação da Lei 8.429/1992, debates foram travados no sentido de aplica-la ou não aos agentes políticos, vez que os atos caracterizados como ímprobos são configurados pela Lei 1.079/1950, como sendo também Crimes de Responsabilidade.

Mauro Roberto Gomes de Mattos relembra que apesar de a Lei de Improbidade Administrativa possuir natureza cível, ela carrega forte conteúdo penal em suas sanções, sendo assim e ao se deparar com as inúmeras discussões, o autor afirma: “houve através da Reclamação nº. 2.138/STF o questionamento quanto ao conflito da citada Lei Federal com as garantias estabelecidas pela Constituição Federal para os agentes políticos detentores de mandatos”.<sup>104</sup> O autor remonta a ideia de que apesar de a Suprema Corte não ter analisado a situação jurídica dos Magistrados e membros dos Tribunais de Contas, deve-se adotar o mesmo entendimento ofertado na Reclamação 2.138 a estas categorias, vez que tais agentes devem se submeter a regime diferenciado de responsabilidade, devido às prerrogativas conferidas às suas relevantes funções. Continua e afirma que restou claro o entendimento ofertado no julgamento da Reclamação 2.138, de que os agentes políticos, Magistrados e conselheiros do Tribunais de Contas não estão sujeito à aplicabilidade da Lei 8.429/92, devido a prerrogativa de função a eles ofertada, bem como a similitude entre a natureza jurídica das sanções previstas na Lei de improbidade Administrativa e as sanções penais previstas no Decreto-Lei nº. 201/67, o qual pune a prática de crimes de responsabilidade por parte de Prefeitos Municipais.<sup>105</sup>

Mauro Roberto Gomes de Mattos não caminha sozinho no entendimento pelo enquadramento dos magistrados e membros do Ministério Público na categoria de

---

<sup>103</sup> SILVA, Lorena Mesquita. Aplicabilidade da Lei de improbidade administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de crimes de responsabilidade. **Fórum administrativo**. Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 28-49, ago. 2013.

<sup>104</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009. p. 23.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 23.

agentes políticos. Na esteira deste entendimento segue Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual leciona:

É necessário reconhecer, contudo, que atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura (dos Tribunais de Contas, por equiparação) e do Ministério Público como agentes políticos. Com relação aos primeiros, é válido este entendimento desde que se tenha presente o sentido em que a sua função é considerada política; não significa que participem do Governo ou que suas decisões sejam políticas, baseadas em critério de oportunidade e conveniência, e sim que correspondem ao exercício de uma parcela da soberania do Estado, consistente na função de dizer o direito em última instância.<sup>106</sup>

A autora firma sua ressalva com fulcro no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário nº. 228.977/SP, ao qual fora por unanimidade dado provimento, para firmar o seguinte entendimento quanto aos magistrados: “enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica”.<sup>107</sup>

Na reclamação 2.138, o que se discutia era a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os Ministros de Estado (agentes políticos) quando da prática das infrações previstas na Lei 8.429/92. Todavia, o ponto nodal da questão era o fato de que as sanções previstas na Lei de improbidade Administrativa configuravam os já tipificadas crimes de responsabilidade, motivo pelo qual a competência deveria ser da Suprema Corte. O entendimento do Ministro Relator Nelson Jobim caminhava no sentido de que os agentes políticos não podem se submeter a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, vez que obedecem a um regime de responsabilidade especial.

<sup>106</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.; MOTTA, Fabrício.; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 4.

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº. 228.977/SP. Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido. Recorrente: José Antonio Lavouras Haicki. Recorrido: Elias Antonio Jorge Nunes. Relator: Néri da Silveira. Julgado em 12/04/2002.

Do voto do Ministro Relator extrai-se a seguinte passagem: “entendo que, aos Ministros de Estado, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, não se aplicam as regras comuns da lei de improbidade”.<sup>108</sup>

Por maioria de votos, entendeu o Supremo que os agentes políticos com prerrogativa de foro não estão submetidos a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que os atos por ela tipificados como ímprobos, se confundem com os crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/1950, bem como de que a Constituição Federal não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa. E neste sentido o acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes segue:

Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950).<sup>109</sup>

Ora, com o julgamento da Reclamação 2.138, pela Suprema Corte Constitucional, restou assentado o entendimento de que os agentes políticos não estão sujeitos à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, vez que respondem por crimes de responsabilidades previstos em legislação específica.

Todavia, há quem discorde de tal entendimento, como é o caso de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a qual leciona que tal posicionamento é contrário ao disposto no art. 37, § 4º da Constituição Federal, pois o dispositivo deixa claro que as sanções por improbidade administrativa não prejudicam a ação penal cabível. Ainda, a autora afirma que os atos ímprobos e os crimes de responsabilidade são apurados em

---

<sup>108</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Reclamação nº. 2.138. Reclamação. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos. Reclamante: União Federal. Reclamados: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e o Relator da Apelação Cível nº. 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgado em 13/06/2007, publicado em 13/04/2008.

<sup>109</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Reclamação nº. 2.138. Reclamação. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos. Reclamante: União Federal. Reclamados: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e o Relator da Apelação Cível nº. 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgado em 13/06/2007, publicado em 13/04/2008.

instâncias diversas e possuem natureza punitiva também diversa, pelo princípio da concomitância de instâncias os agentes políticos deveriam estar sujeitos às esferas cíveis, penais e administrativas.<sup>110</sup>

## 4.2 ESTAGIÁRIOS DO PODER PÚBLICO

A discussão quanto ao enquadramento ou não do estagiário como sendo agente público é objeto de discussões jurisprudenciais, as quais passa-se demonstrar de acordo com os diferentes ramos do direito, ou seja, analisar-se-á a definição de estagiário como sendo ou não considerado agente público para além do direito administrativo.

Inicia-se com a análise ofertada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 32.377,<sup>111</sup> interposto por Edson Spiassi e outro, decidiu pelo registro da candidatura do recorrente para o cargo de vereador do Município de Dois Vizinhos/PR, vez que o juízo do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná houvera negado seu registro, sob o fundamento de que Edson Spiassi exercia a função de estagiário junto à Administração Pública Municipal e percebia uma remuneração um tanto quanto alta se comparada com os demais estagiários de diferentes entes públicos, o que dava a entender que o dito estagiário exercia funções relevantes, pelo que deveria ser abarcado no amplo conceito de servidor público, sendo assim, o recorrente não havia se desincompatibilizado do seu cargo três meses antes do pleito para o qual desejava concorrer, não obedecendo, portanto, o disposto no art. 1º inciso II alínea L da Lei nº 64/90, o qual dispõe:

“Art. 1º São inelegíveis: [...] II - para Presidente e Vice-Presidente da República: [...] L) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;”<sup>112</sup>

<sup>110</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 898-900.

<sup>111</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. Recurso Especial Eleitoral nº. 32.377 – Classe 32ª. Agravo Regimental. Recurso Especial. Tempestividade. Comprovação. Estagiário. Administração Pública Municipal. Desincompatibilização. Desnecessidade. Ao estudante estagiário não se aplica a regra do art. 1º, inciso II, alínea L, da Lei Complementar nº 64/90. Agravante: Coligação Dois Vizinhos Está no Rumo Certo (PR/PPS/PDT) e outro. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgado em 12/11/2008, publicado em 12/11/2008.

<sup>112</sup> BRASIL. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de maio de 1990.

Em seus fundamentos, Edson Spiassi afirmara que sua desincompatibilização pelo prazo de três meses anteriores ao pleito é medida desnecessária, vez que exercia a função de estagiário em caráter temporário, portanto, sem possuir vínculo com a administração pública. O então Ministro Marcelo Ribeiro, relator do caso em comento, informou que de fato Edson Spiassi exercia a função de estagiário no Município de Dois Vizinhos/PR, o que o fazia por intermediação do Centro de Integração Empresa-Escola. O Ministro remonta a ideia de que por ser estagiário o recorrente se enquadra no conceito previsto no art. 1º, caput, da Lei nº. 11.788/2008, o qual assim é redigido:

“Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.”<sup>113</sup>

Para o Ministro Relator, o estágio nunca cria vínculo empregatício de qualquer natureza, desde que observados os requisitos do art. 3º da Lei nº. 11.788/2008, quais sejam:

“Art. 3º O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos: I – matrícula e frequência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino; II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino; III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso”.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> BRASIL. Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de setembro de 2008.

<sup>114</sup> BRASIL. Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de setembro de 2008.

Assim sendo, no caso vertente relatou-se que o recorrente houvera preenchido todos os requisitos previsto na Lei de estágio para ser considerado um estagiário, não criando, portanto, nenhum vínculo com a Administração Pública, ou seja, não sendo considerado servidor público. Por fim, na sessão que contou com a presença dos Ministros Joaquim Barbosa, Eros Grau, Felix Fischer, Fernando Gonçalves, Marcelo Ribeiro, Arnaldo Versiani e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral Dr. Francisco Xavier, o Tribunal por unanimidade conheceu e deu provimento ao recurso de Edson Spiassi, nos termos do relator, com o fito de reconhecer que por ser ele um estagiário, estaria sob a guarda da Lei nº. 11.788/2008 e não deveria ser considerado servidor público, pois restou desconfigurado o vínculo com a Administração Pública, não infringindo o disposto art. 1º inciso II alínea L da Lei nº 64/90, podendo se candidatar, à época, ao cargo de Vereador do Município de Dois Vizinhos do Estado do Paraná.

Na esteira deste entendimento também seguiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual ao julgar a apelação nº. 2007.71.01.001076-1/RS, bem como os embargos infringentes de mesma numeração, firmou o entendimento, naquele recurso, de que uma estagiária que havia desviado recursos de uma conta bancária de um cliente da Caixa Econômica Federal, não pudera ser considerada agente pública para os fins de aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. A decisão não fora uníssona, pois houve um voto divergente do Desembargador Federal João Pedro Gebran Neto, que à época dos fatos era Juiz Federal, o qual entendeu que a função de estagiário é enquadrada no já mencionado art. 2º da Lei 8.429/92, em específico quando o artigo menciona que a Lei aplica-se àqueles que são investidos na Administração Pública por meio de contratação. O raciocínio do Magistrado foi no sentido de que ainda que a atividade da estagiária fosse regulada, à época dos fatos, pela Lei nº 6.494/1977, revogada pela Lei nº. 11.788/2008, a sua investidura na Administração Pública deu-se por meio de um contrato, pelo que deveria ser equiparada à agente público.

No entanto, e conforme já exposto, o voto foi vencido pelo voto condutor do acórdão de lavra da Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leira, a qual entendeu que “a atividade de estágio não se equipara a mandato, cargo, emprego ou função pública, de modo que aquele que a exerce não pode ser considerado agente público e, por conseguinte, sujeito ativo de atos de improbidade.”<sup>115</sup> Para a Desembargadora,

---

<sup>115</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 2ª Seção. Embargos Infringentes nº. 2007.71.01.001076-1/RS. Improbidade Administrativa. Estagiário. Qualidade de Agente Público.



a Lei nº 6.494/77 conferia ao estágio uma função meramente educadora e que as funções desempenhadas pela estagiária, ainda que caracterizadas por uma certa autonomia, eram meramente pedagógicas, logo, por não poder ser considerada agente pública e a ação deveria ser extinta por falta de legitimidade passiva.

Desta decisão o Ministério Público Federal interpôs o Recurso Especial nº. 1.352.035/RS ao Superior Tribunal de Justiça, o qual por unanimidade de votos e nos termos do voto de relatoria do Ministro Herman Benjamin, deu provimento ao referido recurso sob a fundamentação a seguir exposta. Entendeu o Ministro relator que “o estagiário que atua no serviço público, ainda que transitoriamente, remunerado ou não, se enquadra no conceito legal de agente público preconizado pela Lei 8.429/1992.”<sup>116</sup> Frisa-se que o voto do relator não fez referência à Lei nº 6.494/77, revogada pela Lei nº. 11.788/2008, sendo que esta última e conforme já explanado quando da explicação do Recurso Especial nº. 32.377 do Tribunal Superior Eleitoral, preconiza em seu art. 3º que o estágio nunca cria vínculo empregatício de qualquer forma. Todavia, o Recurso Especial em comento foi provido para o fim de equiparar a estagiária como sendo agente pública, bem como sujeita-la às sanções previstas na Lei 8.429/92.

#### 4.3 MAGISTRADO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para os fins da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, bem como pelos conceitos já expostos, verifica-se que por agente público entende-se como sendo todo aquele que de qualquer forma possua um vínculo com a Administração. No presente tópico poder-se-á observar as discussões acerca da aplicação ou não aos Magistrados das disposições previstas na Lei 8.429/92.

Inicia-se com as palavras de Fábio Medina Osório, segundo o autor, pelo amplo conceito ofertado à categoria “agentes públicos” têm-se que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos Magistrados, bem como aos membros do Ministério Público é medida necessária e lógica, o autor assim fundamenta:

---

Impossibilidade. Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Michele Pires Xavier. Relator: Des. Federal Luís Alberto D Azevedo Aurvalle. Julgado em 12/04/2012, publicado em 27/04/2012.

<sup>116</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso Especial nº. 1.352.035/RS. Improbidade Administrativa. Estagiária. Enquadramento no conceito de Agente Público preconizado pela Lei 8.429/92. Precedentes. Recurso Especial provido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Michele Pires Xavier. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 18/08/2015, publicado em 08/09/2015.

Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os Magistrados, membros do Ministério Público, Parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nesta categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma.<sup>117</sup>

Também nesta linha de pensamento segue Pedro Roberto Decomain, o qual, diante da amplitude ofertada pelo art. 2º da Lei 8.429/92 ao conceito agente público, afirma que a Lei é aplicável a todos os agentes políticos, que segundo o autor são todos aqueles que “exercem funções inerentes a um dos Poderes do Estado, funções nos Tribunais ou Conselhos de Contas e no Ministério Público.”<sup>118</sup>

Todavia, há quem discorde quanto à aplicação ou não da Lei de Improbidade Administrativa aos Magistrados, como é o caso de Mauro Roberto Gomes de Mattos, o qual defende a não aplicação da referida Lei aos Magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, dentre outros. O autor parte do raciocínio de que a Lei de Improbidade carrega em suas sanções um caráter penal e com isso, segundo a Reclamação 2.138 julgada no Supremo Tribunal Federal, haveria um conflito entre as sanções impostas pela Lei 8.429/92 e as garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Para o autor, ainda que a referida Corte Suprema não tenha se manifestado na Reclamação 2.138 quanto aos Magistrados, o raciocínio ofertado na Reclamação aos agentes políticos detentores de mandatos, deve ser o mesmo aos Ministros dos Tribunais de Contas e Magistrados. Mauro Roberto Gomes de Mattos parte do pressuposto de que os Magistrados devem ser submetidos a um regime de responsabilidade diferenciado, isto devido às relevantes funções que exercem, assim sendo a prerrogativa de função a eles inerentes retira a aplicabilidade da Lei 8.429/92. Também afirma que as sanções impostas pela Lei de Improbidade colidem com as sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/67 que rege os crimes de responsabilidade dos agentes políticos detentores de mandato, bem como dos membros do Poder Judiciário.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa** – má gestão pública – corrupção - ineficiência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.175-176.

<sup>118</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 35.

<sup>119</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa** - comentários à Lei nº 8429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 22-23.

Sobre o assunto já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Recurso Especial nº. 1.205.562, recurso este que foi interposto pelo Ministério Público Federal em face da decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que deu provimento ao Agravo de Instrumento nº 2008.04.00.030765-7/RS, com a finalidade de determinar a não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao Desembargador Federal que na condição de agente político responderia por crime de responsabilidade e não por ato de improbidade administrativa. No Superior Tribunal de Justiça a relatoria do referido Recurso Especial fora do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o qual votou no sentido de dar “provimento ao Recurso Especial para reconhecer a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos e assentar que o recorrido não faz jus ao foro especial, em razão de não mais exercer o cargo de Desembargador.”<sup>120</sup> No caso em comento o Desembargador Federal houvera favorecido Advogados, que eram seus amigos, lhes concedendo liminares. Para o Ministro relator, não cabe a aplicação da Lei 1.079/50 para excluir a aplicação da Lei 8.429/92, vez que a primeira não incluiu em seu art. 10 os Magistrados quando estes praticam atos atentatórios à probidade da Administração Pública e a interpretação extensiva não é aceita. Ainda, entendeu o relator que o entendimento ofertado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Reclamação nº 2.138/DF não é aplicável aos Magistrados, vez que dita Reclamação não possui efeito vinculante ou *erga omnes*, produzindo seus efeitos apenas às partes que lá figuraram. O recurso foi provido por maioria de votos pelos Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Ainda, sobre a consideração dos magistrados como sendo agentes públicos sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, outros julgados podem ser localizados

---

<sup>120</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº. 1.205.562/RS. Recurso Especial. Administrativo. Improbidade Administrativa. Violação ao art. 535 do CPC. Omissão não configurada. Magistrado. Não inclusão no rol dos arts. 39 E 39-A, da Lei 1.079/50, alterada pela Lei 10.028/00. Lei de Improbidade Administrativa. Lei 8.429/92. Aplicabilidade aos agentes políticos. Precedente da corte especial: RCL 2.790/SC. Recurso Especial provido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Dirceu De Almeida Soares. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/02/2012, publicado em 17/02/2012.

no Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial nº. 1.133.522/RN<sup>121</sup>; Recurso Especial nº. 1.169.762/RN<sup>122</sup>.

## 5. CONCLUSÃO

Apresentou-se no presente trabalho os aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, desde a sua evolução histórica e sua definição etimológica até a sua atual aplicabilidade. O leitor pôde analisar e compreender para quem a Lei de Improbidade Administrativa nº. 8.429/92 foi direcionada, seja para sancionar seja para proteger.

O objeto principal de discussão foi a análise da definição conceitual de agente público, bem como de quem são os agentes enquadrados e englobados no referido conceito para o fim da aplicabilidade da Lei em comento. Tendo em vista que doutrina e Tribunais tendem a conferir ao referido conceito o caráter mais elástico o possível.

---

<sup>121</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso Especial nº. 1.133.522/RN. Administrativo e Processual Civil. Recurso Especial. Violação do artigo 535 do CPC. Omissão não configurada. Magistrado não incluído no rol dos arts. 39 E 39-A, da Lei Nº 1.079/50, alterada pela Lei nº 10.028/00. Lei de Improbidade Administrativa. Aplicável ao caso dos autos. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza. Relator: Castro Meira. Julgado em 07/06/2011, publicado em 16/06/2011.

<sup>122</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Recurso Especial nº. 1.169.762/RN. Processual Civil e Administrativo. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Improbidade Administrativa. Magistrado. Legitimidade Passiva. art. 2º da Lei nº. 8.429/92. Agente político. Compatibilidade entre eventual regime especial de responsabilização política e a Lei de Improbidade Administrativa. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza. Relator: Mauro Campbell Marques. Julgado em 10/08/2010, publicado em 10/09/2010.

Desta feita, apresentou-se discussões travadas em casos concretos, à exemplo dos estagiários do Poder Público e agentes políticos.

Ante todo o exposto, pode-se concluir que o conceito ofertado aos agentes públicos deve ser o mais abrangente o possível, haja vista que o bem jurídico protegido pela Lei de Improbidade Administrativa é a probidade da Administração, não podendo pessoas que agem com devassidão se beneficiarem ilicitamente dos cargos que ocupam na Administração Pública e não serem considerados como ímprobos. Agente público é todo aquele que está investido do poder/dever do Estado e todas as pessoas que de alguma forma recebem subsídios ou vencimentos do Poder Público, em outras palavras, que recebem algum valor econômico oriundo dos esforços da população.

Acertadas as teses do Superior Tribunal de Justiça quanto à aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos estagiários, que divergem, portanto, das teses do Tribunal Superior Eleitoral, que julgou o Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 32.377, e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que julgou a apelação nº. 2007.71.01.001076-1/RS. Ainda que a Lei nº. 11.788/2008 (conhecida popularmente como Lei do Estágio) preveja de forma expressa em seu art. 3º que a função de estagiário nunca criará qualquer tipo de vínculo, ao se tratar de Administração Pública tal determinação não pode ser considerada, pois o bem jurídico protegido pela Lei 8.429/92 é de interesse nacional e popular. Ainda que possam suscitar possível conflito entre a Lei nº. 11.788/2008 e a Lei 8.429/92, vez que a primeira alude que a função de estagiário nunca cria vínculo e o Superior Tribunal de Justiça concluiu que pela interpretação da Lei 8.429/92 a função de estagiário cria vínculo para com a Administração Pública, pode-se utilizar o critério hierárquico para solucionar possível conflito, haja vista que a Lei de Improbidade Administrativa possui assento constitucional, pois conforme já explanado flui do mando previsto no art. 37 § 4º da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos agentes políticos, tem-se que a Lei de Improbidade Administrativa é perfeitamente aplicável aos referidos agentes, tendo em vista que eles são considerados agentes públicos, bem como a ordem topológica diferenciada entre os crimes de reponsabilidade que são previstos no Título IV, art. 85 da Constituição Federal, e os atos de Improbidade Administrativa são previstos nos artigos 9º, 10º e 11 da Lei 8.429/92 que flui do art. 37º § 4º localizado no Título III, da Constituição Federal, pelo que são regimes de responsabilidade diferenciados e compatíveis entre si. A natureza punitiva das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa

e na Lei dos Crimes de Responsabilidade também são diversas e não se confundem, vez que na primeira o agente é considerado ímprobo por recair em ato de improbidade administrativa e na segunda é considerada praticante de crime de responsabilidade. Não podem os agentes políticos praticarem dolosamente atos que geram enriquecimento ilícitos por exemplo (configurando perfeitamente o previsto no art. 9º da Lei 8.429/92) e não serem considerados ímprobos, não serem punidos com a Lei de Improbidade Administrativa sob o argumento de que estão abarcados por um regime diferenciado de responsabilidade, nos últimos tempos Governadores e Prefeitos têm sido punidos com a Lei 8.429/92, sendo que também são agentes políticos. Por consequência e de acordo com a jurisprudência apresentada, aplicável é a Lei de Improbidade aos Magistrados. Entende-se que de fato a Reclamação 2.138/DF julgado pelo Supremo Tribunal Federal não produz efeitos vinculantes aos magistrados mas apenas aos agentes políticos que lá figuraram como partes, não podendo ser adotada uma interpretação análoga, vez que os magistrados segundo a doutrina apresentada são também acobertados pelo manto conceitual e amplo que é conferido à categoria agentes públicos, devendo, portanto, os Magistrados responderem pelos atos que exorbitem a órbita de suas funções, sendo que tais atos devem ser aqueles considerados pela Lei 8.429/92 como ímprobos.

A Lei de Improbidade Administrativa visa-a garantir ao cidadão que o bem público está resguardado das malícias de agentes que a lesionem ou que não zelem pela coisa pública, pelo que a fim de garantir a reputação da Administração Pública frente aos cidadãos, todos aqueles que de qualquer forma, direta ou indiretamente, remunerados ou não, temporário ou permanente, recebam incentivos públicos ou exerçam o poder/dever do Estado devem ser considerados agentes públicos para o fim de aplicabilidade da Lei 8.429/1992.

## REFERÊNCIAS

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**, parte especial. Volume 4. São Paulo. Editora Saraiva, 2004.

BRASIL. **Código Penal Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 de junho de 1994.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1891)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (1824)**. Rio de Janeiro, RJ: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Rio de Janeiro, RJ, Assembleia Nacional Constituinte: Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº. 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm).

BRASIL. **Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 de maio de 1990

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 de junho de 1992.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 de junho de 1993.

BRASIL. **Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de setembro de 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº. 1081.098**. Processual Civil. Recurso Especial. Administrativo. Ação Civil Pública. Ministério Público. Intimação. Começo do prazo para fluência do recurso. Divergência jurisprudencial não demonstrada. Acórdãos paradigmas que se amoldam ao entendimento do acórdão paradigmático. Funcef. Fundação privada instituída e patrocinada por Empresa Pública - Caixa Econômica Federal. Dirigentes sujeitos ativos de Ato De Improbidade. Recorrente: Claudia Esteves Leite e outro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. Julgado em 04/08/2009, publicado em 03/09/2009.



BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Recurso Especial nº. 1.169.762/RN.** Processual Civil e Administrativo. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Improbidade Administrativa. Magistrado. Legitimidade Passiva. art. 2º da Lei nº. 8.429/92. Agente político. Compatibilidade entre eventual regime especial de responsabilização política e a Lei de Improbidade Administrativa. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza. Relator: Mauro Campbell Marques. Julgado em 10/08/2010, publicado em 10/09/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Recurso Especial nº. 1.133.522/RN.** Administrativo e Processual Civil. Recurso Especial. Violação do artigo 535 do CPC. Omissão não configurada. Magistrado não incluído no rol dos arts. 39 E 39-A, da Lei Nº 1.079/50, alterada pela Lei nº 10.028/00. Lei de Improbidade Administrativa. Aplicável ao caso dos autos. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza. Relator: Castro Meira. Julgado em 07/06/2011, publicado em 16/06/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº. 1.205.562/RS.** Recurso Especial. Administrativo. Improbidade Administrativa. Violação ao art. 535 do CPC. Omissão não configurada. Magistrado. Não inclusão no rol dos arts. 39 E 39-A, da Lei 1.079/50, alterada pela Lei 10.028/00. Lei de Improbidade Administrativa. Lei 8.429/92. Aplicabilidade aos agentes políticos. Precedente da corte especial: RCL 2.790/SC. Recurso Especial provido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Dirceu De Almeida Soares. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/02/2012, publicado em 17/02/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº. 1171017.** Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. Litisconsórcio passivo. Ausência de inclusão de agente público no pólo passivo. Impossibilidade de apenas o particular responder pelo ato ímprobo. Precedentes. Recorrente: Ministério Público Federal e União. Recorrido: Agropecuária Beira da Mata S/A. e outros. Relator: Sérgio Kukina. Brasília. Julgado em: 25/02/2014, publicado em: 06/03/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº. 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. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Guilherme Fontes Filmes Ltda. e outros. Relatora: Marga Tessler Juíza Federal Convidada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Brasília. Julgado em: 21/05/2015, publicado em: 17/08/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº. 1.405.748/RJ.** 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. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Guilherme Fontes Filmes Ltda. e outros. Relatora: Juíza Federal convocada do Tribunal Regional

Federal da 4ª Região Marga Tessler . Julgado em 21/05/2015, publicado em 17/08/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Recurso Especial nº. 1.352.035/RS**. Improbidade Administrativa. Estagiária. Enquadramento no conceito de Agente Público preconizado pela Lei 8.429/92. Precedentes. Recurso Especial provido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Michele Pires Xavier. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 18/08/2015, publicado em 08/09/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. **Habeas Corpus nº. 264.459**. Penal e Processual Penal. Habeas Corpus substitutivo de revisão criminal. Inadequação da via eleita. Peculato e corrupção passiva. Pretendida absolvição por ausência de prestação de serviço por meio de convênio, reconhecimento de concurso formal e atenuante do artigo 65, III, b, do Código Penal. Matérias não examinadas na origem. Supressão de instância. Absolvição pela ausência de apropriação. Via inadequada. Revolvimento de provas. Funcionário público. Conceito para fins penais. Advogado contratado por meio de convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a OAB para atuar em defesa dos beneficiários da justiça gratuita. Equiparação. Tipicidade reconhecida. Pena base. Culpabilidade. Maior reprovabilidade do fato. Possibilidade. Habeas Corpus não conhecido. Liminar cassada. Impetrante: João Baptista Mimesse Gonçalves. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília. Julgado em 10/03/2016, publicado em 16/03/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. **Recurso Especial nº. 902.037**. Penal. Recurso Especial. Art. 317, caput, do Código Penal. Conceito de funcionário público para fins penais. Advogado contratado por meio de convênio firmado entre a Procuradoria Geral do Estado e a OAB para atuar em defesa dos beneficiários da justiça gratuita. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Daniel Slobodtsov. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília. Julgado em 17/04/2007, publicado em 04/06/2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 6ª Turma. **Recurso Especial nº. 277.045**. Recurso Especial. PENAL. Médicos e administradores de entidade hospitalar privada. Instituição credenciada ao Sistema Único de Saúde - SUS. Agentes públicos por equiparação. Recurso provido. Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Ítalo Fernando Fumagali. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília. Julgado em 25/08/2004, publicado em 13/12/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Reclamação nº. 2.138**. Reclamação. Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos. Reclamante: União Federal. Reclamados: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e o Relator da Apelação Cível nº. 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgado em 13/06/2007, publicado em 13/04/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº. 228.977/SP**. Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatoria de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do

Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido. Recorrente: José Antonio Lavouras Haicki. Recorrido: Elias Antonio Jorge Nunes. Relator: Néri da Silveira. Julgado em 12/04/2002.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. **Recurso Especial Eleitoral nº. 32.377** – Classe 32ª. Agravo Regimental. Recurso Especial. Tempestividade. Comprovação. Estagiário. Administração Pública Municipal. Desincompatibilização. Desnecessidade. Ao estudante estagiário não se aplica a regra do art. 1º, inciso II, alínea L, da Lei Complementar nº 64/90. Agravante: Coligação Dois Vizinhos Está no Rumo Certo (PR/PPS/PDT) e outro. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgado em 12/11/2008, publicado em 12/11/2008

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 2ª Seção. **Embargos Infringentes nº. 2007.71.01.001076-1/RS**. Improbidade Administrativa. Estagiário. Qualidade de Agente Público. Impossibilidade. Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Michele Pires Xavier. Relator: Des. Federal Luís Alberto D Azevedo Aurvalle. Julgado em 12/04/2012, publicado em 27/04/2012.

BUSATO, Paulo César. **Direito Penal**: parte especial 2. V. 3. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Improbidade administrativa** - prescrição e outros prazos extintivos. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COUTINHO, Alessandro Dantas.; RODOR, Ronaldo Krüger. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Método, 2015.

COUTO, Reinaldo. **Curso de direito administrativo**, 2. ed. Saraiva, São Paulo. 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DELMANTO, Celso. et al. **Código Penal Comentado**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.; MOTTA, Fabrício.; FERRAZ, Luciano de Araújo. **Servidores Públicos na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa** - Lei 8.429/1992 comentada. Método. 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**, comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 7ª edição. Saraiva. 2013.

GAJARDONI, Fernanda da Fonseca; et. al. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Saraiva. São Paulo, 2011.

GRECO, Rogério. **Código Penal**: comentado. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

[HTTP://www.cgu.gov.br/sobre/perguntasfrequentes/atividadedisciplinar/agentespublicos-e-agentes-politicos](http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntasfrequentes/atividadedisciplinar/agentespublicos-e-agentes-politicos).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Série provas & concursos - manual de direito administrativo**, 11. ed. Método, 2018.

MARQUES, Antonio. **Improbidade Administrativa Ação Civil E Cooperação Jurídica Internacional**, 1. ed. Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa** - comentários à Lei nº 8429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. Malheiros Editores. São Paulo.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIMENTA OLIVEIRA, José Roberto. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

REZENDE OLIVEIRA, Rafael. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa – má gestão pública – corrupção - ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIERANGELLI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil: evolução histórica**. Bauru, SP: Jalovi, 1980.

ROCHA. Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva. 1999.

RODRIGUES, Inajara Gravina Kunzler Rodrigues. **Sujeito ativo da improbidade administrativa: a responsabilização do terceiro (extraneus) por atos ímprobos**. Fórum administrativo: direito público, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, p. 32-49, set. 2009.

SANTOS, Mauro dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, Lorena Mesquita. **Aplicabilidade da Lei de improbidade administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de crimes de responsabilidade**. Fórum administrativo. Belo Horizonte, ano 13, n. 150, p. 28-49, ago. 2013.