

**A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DISPOSTAS NA LEI N.
8.429/92 AOS ESTAGIÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE
INCORREREM EM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

THE (IM) POSSIBILITY OF APPLICATION OF THE SANCTIONS PROVIDED IN LAW
No. 8,429 / 92 TO PUBLIC ADMINISTRATION TRAINEES THAT INCURR IN ACTS OF
ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Ronny Max Machado¹

Eduardo Poletto²

RESUMO

O presente artigo abordará a possibilidade ou não de implicação de sanção aos estagiários da Administração Pública, nos termos da Lei n. 8.429 de 1992 nas hipóteses de restar configurada a prática de atos de improbidade administrativa. A lei em questão 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. Através da Metodologia de revisão bibliográfica, far-se-á uma abordagem objetivando compreender a improbidade administrativa e suas implicações, a atuação dos estagiários no âmbito da Administração Pública e a possibilidade ou não de punição pela prática de ato prevista na legislação indicada.

Palavras-chave: Sanções; Estagiários; Administração Pública; Improbidade.

ABSTRACT

This article will address the possibility or not of the imposition of a penalty for Public Administration trainees, under the terms of Law no. 8,429 of 1992 in the event that the

¹ Graduado em Direito pela Universidade São Judas Tadeu. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Ambiental Empresarial pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Mestre em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – São Paulo. Estado de São Paulo. Brasil. Email: ronnymaxm@yahoo.com.br

² Graduado em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense(2016). Pós Graduando em Direito Público com ênfase em Gestão Pública em Direito pela Faculdade Damásio. Atualmente é Assistente de Promotoria de Justiça do Ministério Público Federal de Santa Catarina. Email: dudu_poletto@hotmail.com

practice of acts of administrative improbity remains configured. The law in question provides for the sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment in the exercise of their mandate, position, employment or function in the direct, indirect or foundational public administration and provides for other measures. Through the Methodology of bibliographic review, an approach will be made aiming to understand the administrative improbity and its implications, the performance of the interns in the scope of the Public Administration and the possibility or not of punishment for the practice of act foreseen in the indicated legislation.

Keywords : Sanctions; Interns; Public administration; Improbability.

INTRODUÇÃO

A defesa dos atos de improbidade administrativa possui suas raízes no direito romano, gradativamente se desenvolvendo, passando pela Idade Média e Revolução Francesa, crescendo definitivamente a partir da segunda metade do século passado, constantemente evoluindo até chegar à forma que se encontra atualmente.

No Brasil, há resquícios de sua presença desde o período colonial, nas Ordenações Filipinas, sofrendo constantes mudanças até a proclamação da República, com as inúmeras constituições brasileiras, desde as promulgadas até as outorgadas, seja pelo Estado Novo de Getúlio Vargas ou ditadura militar.

Entretanto, foi somente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que ganhou capítulo próprio e passou a ter maior importância, com a instituição dos princípios regentes da Administração Pública, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, foram impostas sanções para o agente público que incorresse em ato de improbidade, bem como se determinou a criação de lei específica para tratar do tema. Deste modo será possível compreender a improbidade administrativa e suas implicações, bem como a atuação dos estagiários no âmbito da Administração Pública e a possibilidade ou não de imputar responsabilidade e aplicar sanções pela prática de ato prevista na legislação indicada.

1.A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES

O ordenamento jurídico brasileiro a Lei n. 8.429/92, que conceituou agente público, acrescentou novas penalidades não mencionadas pela Constituição, criou normas processuais e, principalmente, dispôs sobre os atos que configurariam ato de improbidade administrativa.

Notadamente, tipificaram-se os atos que importam em enriquecimento ilícito; os que causam prejuízo ao erário; os decorrentes de concessões ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e os que atentam contra os mencionados princípios da Administração Pública.

Neste interim, também houve a criação de diversas outras leis que possibilitaram a defesa da probidade nos mais diversos órgãos da Administração Pública, como as Leis n. 8.666/93 (Lei das Licitações), n. 9.613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro), n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção), n. 12.850/13 (Lei das Organizações Criminosas) e, mais recentemente, a Lei n. 13.964/20 (Pacote Anticrime).

Além do mais, para possibilitar a execução processual das normas supracitadas, surgiram leis que incentivaram a defesa dos interesses difusos e coletivos em juízo, como a Lei da Ação Civil Pública (n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), isto é, caracterizando-se a defesa da probidade como uma matéria atinente à necessidade popular, utilizando-se primordialmente da primeira e subsidiariamente da segunda como demandas para servirem sua propositura.

Notadamente em relação aos atos de improbidade elencados na Lei n. 8.429/92, aqueles que causam enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º, se apresentam como característica comum a vantagem patrimonial particularmente ao próprio autor da atividade tida como ímproba, podendo, excepcionalmente, ser auferida também por terceiro, nas hipóteses expressamente autorizadas. Não há necessidade, em contrapartida, que haja decréscimo patrimonial do erário, mas apenas que o agente tenha enriquecido de alguma forma, atuando de modo consciente e deliberado (DECOMAIN, 2007).

Como exemplo desta conduta ilícita, o Superior Tribunal de Justiça considerou que a percepção de remuneração de agente público sem a correspondente contraprestação laboral, configurando o chamado “funcionário fantasma”, pode ser caracterizado como ato ímprobo disposto no artigo 9º da Lei n. 8.429/92.

No mais, outras situações fáticas puníveis similares também podem ser encontradas no Título XI do Código Penal, que rege os crimes contra a Administração Pública, bem como na legislação extravagante, v.g. nos crimes contra a ordem tributária (Lei n. 8.137/90), contra

a licitude do procedimento licitatório (Lei n. 8.666/93), de sonegação fiscal (Lei n. 4.729/65), dentre outros.

À sequência, no artigo 10 da Lei n. 8.429/92, em um rol de vinte e um incisos, instituiu-se, como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, isto é, há perda patrimonial mediante desvio, definida quando o agente dá destino diverso aos bens e haveres, que não aquela prevista para a utilização em favor do interesse público mas ao seu benefício próprio; portanto o autor se apodera de bens públicos incorporando-os ilicitamente ao seu patrimônio pessoal (BEZERRA FILHO, 2019).

O autor prossegue asseverando que haverá necessariamente implicância no ressarcimento ao erário dos prejuízos que o agente público der causa; tanto dolosamente, com consciência da ilicitude e vontade de produzir certo resultado; ou culposamente, por imprudência, negligência ou imperícia, desde que, haja nexo causal entre conduta e sua consequência.

No ano de 2016, por meio da Lei Complementar n. 157/2016, inseriu-se o artigo 10-A, que prevê os atos ímprobos decorrentes de concessões ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, vedando-se isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, sob qualquer outra forma que resulte, salvo algumas exceções, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da alíquota mínima de 2% nos Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Por fim, no artigo 11 tem-se os atos que ferem os princípios da Administração Pública, já mencionados acima, além de quaisquer outros, até mesmo implícitos, que norteiam as condutas dos servidores atuando em favor do Poder Público. Aqui, tutela-se um padrão da consecução do ideal de justiça, que deve prevalecer na sociedade e naqueles que conduzem seu governo.

Ou seja, o pressuposto essencial para configurar tal ato de improbidade é a violação de quaisquer princípios da Administração Pública, independentemente se houve enriquecimento ilícito pelo agente ou efetivo prejuízo ao erário, como por exemplo, quando se contrata servidor sem a promoção de concurso público, salvo em hipóteses constitucionais de afastamento desta regra, como ocupantes de cargos em comissão, temporários e outras exceções (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

2. A ATUAÇÃO DOS ESTÁGIARIOS: ENTRE A LEGALIDADE E A ILEGALIDADE

Segundo a conceituação do artigo 2º da Lei n. 8.429/92 agente público é “(...) *toda aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*”.

Deste modo, diferenciam-se as formas que este ocupará seus serviços, isto é, em cargo, emprego ou função, vocábulos estes dispostos na Constituição Federal e que existem paralelamente na Administração Pública.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012) os cargos, criados por lei, possuem denominação, atribuições, e padrões de vencimento e remuneração próprios, regidos sob regime estatutário que, no âmbito da União, está previsto na Lei n. 8.112/90. Já o emprego público passou a ser usado simultaneamente ao cargo público, com a diferença de que possibilita a contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, isto é, com vínculo contratual, na regência da Consolidação das Leis do Trabalho.

Por fim, a função pública “*é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos*” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 662).

Além do mais, encontram-se introduzidos no conceito de agente público os trabalhadores que integram o aparelho estatal, seja na Administração Pública Direta ou Indireta, bem como nas empresas públicas e sociedades de economia mista, v.g. agentes políticos e servidores públicos, titulares de cargo ou emprego públicos, além de servidores de entes governamentais de direito privado (MARINELA, 2013).

Tais servidores poderão ser responsabilizados por danos em duas hipóteses: quando ocasionada em face do Estado, ou quando em detrimento de terceiros. Na primeira, a apuração é feita na própria Administração, por meio de processo administrativo cercado de todas garantias de defesa ao servidor, não excluindo-se o controle judicial quando necessário; na segunda, aplica-se o § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, respondendo o Estado objetivamente, ou seja, independente de culpa ou dolo, com direito de regresso (DI PIETRO, 2012).

Necessário frisar que há plena possibilidade de cumulação de responsabilidades, quando se unem as sanções, conforme preceitua o art. 125 da Lei n. 8.112/90: “*as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si*”.

Nesse interim, dentre os cargos que podem ser considerados como agentes públicos, encaixam-se os estagiários, auxiliares na função da atividade estatal, e que possuem amplo acesso e consequente atuação sobre inúmeros processos e procedimentos no âmbito da Administração Pública, seja ela direta ou indireta.

Para Henrique Lima Correia (2008), ainda que o estagiário constitua uma classe de trabalhadores especial, não sendo considerados profissionais, mas meros aprendizes, com a realização de atividades unicamente com escopo de aprendizagem, é inegável que possuirá uma relação jurídica de relação de trabalho junto à unidade concedente, haja vista a prestação de serviços executados por pessoa natural.

Até porque, mesmo o legislador tendo excluído o estagiário da proteção celetista, a fim de incentivar a formação de novos profissionais, confirmou ao seu contrato todos os requisitos de formação da relação empregatícia, havendo nele a pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação (CORREIA, 2008).

Relativamente ao estágio na Administração Pública, o artigo 9º da Lei n. 11.788/08, possibilita aos “*órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios*” a oferta de programas de estágio, isto é, legalizando a entrada de tal espécie de grupo no quadro de servidores públicos estatais.

Para esse recrutamento é inclusive imprescindível a realização de concurso público, o denominado processo seletivo. Exemplificam-se como órgãos que expressamente dispuseram sobre o assunto, o Ministério Público do Trabalho, por meio da Orientação n. 22 da ata da Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública – CONAP, e o Ministério Público da União, pela Portaria n. 567/2008.

Aliás, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II e § 2º, veda a contratação de servidor público sem prévia aprovação em concurso, implicando em nulidade do ato e punição da autoridade responsável em caso de descumprimento.

Ou seja, percebe-se que a categoria de estagiário preenche todos os requisitos necessários para ingressar no quadro de funcionários públicos estatais, estando sua atuação

legalizada, além da Lei n. 11.788/08, em inúmeras normas específicas dos diversos órgãos da Administração Pública.

Ainda assim, a celeuma que residia nos Tribunais Superiores abarcava o fato de que, por tal função ser temporária, com prazo determinado, e, muitas vezes, não remunerada, não seria possível conceituá-la como agente público, isentando-o, conseqüentemente, de qualquer punição por eventuais atos ímprobos.

3.A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Após inúmeras decisões conflitantes sobre o tema, o entendimento predominante nos Tribunais e Cortes Superiores, foi o de que, dentre os cargos que podem ser considerados como agentes públicos, de fato encaixam-se os estagiários, visto que efetivos auxiliares na função da atividade estatal, possuindo amplo acesso e conseqüente atuação sobre inúmeros processos e procedimentos no âmbito da Administração Pública, seja ela direta ou indireta.³

³IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESTAGIÁRIA. ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO PRECONIZADO PELA LEI 8.429/92. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, ora recorrente, contra Michele Pires Xavier, ora recorrida, objetivando a condenação por ato ímprobo, praticado quando a recorrida era estagiária da CEF, consistente na apropriação de valores que transferiu da conta de um cliente, utilizando, para tanto, senha pessoal de uma funcionária da CEF, auferindo um total de R\$ 11.121,27 (onze mil, cento e vinte e um reais e vinte e sete centavos).

2. O Juiz de 1º Grau julgou o pedido procedente.

3. O Tribunal a quo negou provimento aos Embargos Infringentes do ora recorrente, e assim consignou na decisão: "Por isso mesmo, não se pode considerar probo o contexto em que um estagiário possui poder semelhante ao de um agente público, reclamando cautela a imposição das reprimendas cominadas à improbidade administrativas a eventual excesso do estagiário." (fl. 476).

4. Contudo, o conceito de agente público, constante dos artigos 2º e 3º da Lei 8.429/1992, abrange não apenas os servidores públicos, mas 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 na Administração Pública.

5. Assim, 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. Nesse sentido: Resp 495.933-RS, Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 19/4/2004, MC 21.122/CE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/3/2014.

6. Ademais, as disposições da Lei 8.429/1992 são aplicáveis também àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta, pois o objetivo da Lei de Improbidade é não apenas punir, mas também afastar do serviço público os que praticam atos incompatíveis com o exercício da função pública.

7. Recurso Especial provido. (REsp 1352035/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2015, DJe 08/09/2015)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MEDIDA CAUTELAR. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

Antes, porém, é preciso mencionar que, além das sanções a serem aplicadas em eventual sentença condenatória, preliminarmente também permitem-se a concessão de três espécies de medidas cautelares, as quais obviamente serão empregadas em observação ao *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, sendo: a) indisponibilidade de bens, prevista no artigo 7º; b) o sequestro, disposto no artigo 16; e c) o afastamento temporário de cargo, emprego ou função, dado pelo artigo 20, parágrafo único.

Mas, voltando ao tema principal, incorrendo em ato de improbidade administrativa, o agente público receberá uma das sanções dispostas na Lei n. 8.429/92, as quais poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulada, mas sempre de forma proporcional à potencialidade da lesividade causada pelo ilícito.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 4º, dispôs algumas sanções a atos de improbidade administrativa, quais sejam: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Posteriormente, com o advento da Lei n. 8.429/92, outras espécies de penalidades foram acrescidas, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente; a multa civil; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Seja qual for o ato de improbidade administrativa disposto na Lei n. 8.429/92 ou até mesmo em lei extravagante, como o Código Eleitoral, Estatuto da Cidade ou outro, como já mencionado, adota-se a proporcionalidade e razoabilidade na individualização das sanções,

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DA FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA.

1. A atribuição de efeito suspensivo a recurso especial pendente da demonstração inequívoca da presença, concomitante, dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, evidenciados, respectivamente, pela possibilidade de êxito do recurso especial e pela urgência na prestação jurisdicional.
2. O enquadramento do estagiário no conceito de agente público, para fins de sua submissão à Lei n. 8.429/1992, depende das funções que, de fato, estava a exercer, por ocasião do ilícito que praticou. É desinfluyente, assim, o fato de, dentre suas atribuições, não haver possibilidade de tomar decisões.
3. No caso, está consignado nos autos que ele tinha acesso a senha que legitimaria operações que só o empregado da Caixa Econômica Federal poderia realizar, o que, em exame preliminar, denota que, transitoriamente, em razão de seu vínculo com a CEF, exerceu, de forma ilícita, função que, embora estranha a suas atribuições, contrariou os princípios da administração pública. Assim, não se verifica a "fumaça do bom direito".
4. O recebimento da inicial da ação de improbidade, com sua regular tramitação, não é suficiente à caracterização do *periculum in mora*.
5. Agravo regimental provido para revogar a atribuição do efeito suspensivo conferido ao recurso especial. (MC 21.122/CE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/10/2013, DJe 13/03/2014)

não havendo necessariamente a aplicação de sanções de forma cumulada, cabendo a fixação isolada, conforme o que melhor o caso concreto requisitar.

Para a fixação da reprimenda base, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2010, p. 630) lecionam que deverão ser estabelecidos critérios para uma justa dosimetria, “*com inafastável valoração da personalidade do agente, de sua vida pregressa na administração pública, do grau de participação no ilícito e dos reflexos de seus atos na organização desta e na consecução de seu desiderato final, qual seja, o interesse público*”.

Ainda segundo os autores, o juiz também terá de levar em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, diretrizes estas já traçadas na Lei n. 8.429/92. Posteriormente, funcionarão como circunstâncias agravantes a produção efetiva de resultados prejudiciais ao serviço, ao interesse geral ou a terceiros nos casos de previsibilidade como efeito necessário da conduta; intensão de produzir tais consequências; premeditação; combinação ou coligação com outras pessoas para a prática do ato; ocorrência durante cumprimento de pena disciplinar; reincidência; acumulação de infrações; publicidade do fato dada pelo próprio agente; práticas pós advertência a outro funcionário pela mesma circunstância; e categoria superior e nível intelectual e de cultura (GARCIA; ALVES, 2010).

Ademais, sabendo que o agente público pode eventualmente ser condenado pela prática de diferentes condutas (concurso), cada qual configurada por ato diverso de improbidade, a dosimetria das penalidades ocorrerá da seguinte forma, conforme explanam Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2015, p. 771-772):

- a) quanto às sanções de cunho ressarcitório (reparação do dano e perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente) **deverão ser obrigatoriamente somadas**, em atenção ao princípio da restituição integral do dano (art. 5º da LIA);
- b) quanto às sanções que admitem variação dentro dos limites mínimo e máximo abstratamente cominados (*suspensão dos direitos políticos e multa civil*), tanto poderão ser **somadas** quando **dosadas** (ex.: o juiz aplica pena de multa civil apenas para o ato mais grave, fixando-a, porém, acima do limite mínimo), observando-se, em qualquer caso, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade;
- c) por fim, no que concerne às sanções de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (não variáveis), **poderão ser somadas ou não**, a critério do julgador, sob o manto dos já citados princípios.

Ainda segundo os autores, uma mesma conduta poderá se enquadrar em mais de uma espécie de improbidade, havendo uma espécie de “conflito aparente de normas”, nesses casos, haverá aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo que a ofensa mais ampla e com maior gravidade (artigo 9º) englobará as menos amplas, contidas em normas subsidiárias (artigos 10

e 11), ficando a execução de uma condicionada à não incidência da outra (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2015).

De qualquer forma, confirmando que estagiário é agente público, e, portanto passível das referidas sanções, a jurisprudência sobre o tema passou a deter, como precedentes, casos de adequação da aplicação de cada uma das hipóteses penalizadoras previstas conforme o caso concreto exigia, independentemente de outras possíveis punições penais e/ou administrativas.⁴

⁴Trata-se de Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, contra acórdão prolatado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fls. 547e): ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESTAGIÁRIO. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. 1. A despeito da amplitude conceitual dada à expressão 'agente público' pelo artigo 2º da Lei n. 8.429/1992, não se pode equiparar a atividade de estágio a mandato, cargo, emprego ou função pública, de modo que aquele que a exerce não deve ser considerado agente público e, por conseguinte, sujeito ativo de atos de improbidade. 2. A atividade de estágio não se equipara a mandato, cargo, emprego ou função pública, sendo precipuamente educacional. 3. Estagiário, por isso, não pode ser considerado agente público e, por conseguinte, sujeito ativo de atos de improbidade, ressalvada a presença das hipóteses delineadas no artigo 3º da Lei n. 8.429/1992 (ausentes na espécie). 4. Apelação improvida.[...] Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se ofensa aos arts. 1º, 2º, 10, caput, I e XII, e 11, caput, da Lei n. 8.429/92, alegando-se, em síntese, que o estagiário, a despeito de não possuir vínculo funcional com a Administração Pública, se auferir vantagem indevida em razão do exercício das suas funções, deve ser responsabilizado nos termos da Lei de Improbidade Administrativa. [...] Nos termos do art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a dar provimento ao recurso quando o acórdão recorrido estiver em confronto com súmula ou jurisprudência dominante da respectiva Corte ou Tribunal Superior. Verifico que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual o estagiário que atua em entidade da Administração Pública está sujeito a responsabilização por ato de improbidade administrativa.[...] 2. O enquadramento do estagiário no conceito de agente público, para fins de sua submissão à Lei n. 8.429/1992, depende das funções que, de fato, estava a exercer, por ocasião do ilícito que praticou. É desinfluyente, assim, o fato de, dentre suas atribuições, não haver possibilidade de tomar decisões. 3. No caso, está consignado nos autos que ele tinha acesso a senha que legitimaria operações que só o empregado da Caixa Econômica Federal poderia realizar, o que, em exame preliminar, denota que, transitoriamente, em razão de seu vínculo com a CEF, exerceu, de forma ilícita, função que, embora estranha a suas atribuições, contrariou os princípios da administração pública. Assim, não se verifica a "fumaça do bom direito". 4. O recebimento da inicial da ação de improbidade, com sua regular tramitação, não é suficiente à caracterização do periculum in mora. [...] 4. Contudo, o conceito de agente público, constante dos artigos 2º e 3º da Lei 8.429/1992, abrange não apenas os servidores públicos, mas 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 na Administração Pública. 5. Assim, 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. [...] 6. Ademais, as disposições da Lei 8.429/1992 são aplicáveis também àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta, pois o objetivo da Lei de Improbidade é não apenas punir, mas também afastar do serviço público os que praticam atos incompatíveis com o exercício da função pública. [...] Isto posto, com fundamento no art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para reconhecer a legitimidade da Recorrida para figurar no polo passivo da ação de improbidade administrativa, determinando-se o retorno dos autos à origem para o seu regular processamento e julgamento (STJ, REsp n. 1.407.741, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 14.10.2016, grifou-se).

Desta feita, verifica-se que a hipótese não foi confirmada, não havendo impossibilidade de aplicação das sanções dispostas na Lei n. 8.429/92 aos estagiários, devendo, evidentemente, analisar caso a caso e em quais espécies de atos ímprobos as respectivas condutas recairão, para, posteriormente, poder-se aplicar razoavelmente e proporcionalmente as penalidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a importância da manutenção da probidade na condução do controle e organização estatal, será punível o dolo genérico e não a inabilidade. A simples vontade de realizar o fato previsto na norma incriminadora, e consequente desonestidade, esses sim são os objetivos que tal preceito busca visar.

A problemática do presente trabalho consubstancia na identificação do estagiário como agente público, ainda que com as peculiaridades de seu vínculo, para assim serem-lhe aplicadas quaisquer das sanções dispostas tanto na Constituição Federal quanto na Lei n. 8.429/92.

Com a análise do conceito de estagiário acima, percebe-se que a primeira dúvida que gerava certa divergência doutrinária e jurisprudencial se seria possível equiparar o estágio a mandato, cargo, emprego ou função pública, principalmente por seu caráter precipuamente educacional e temporário, para aceita-lo ou não como sujeito ativo de atos de improbidade, passível de receber sanções por atos ímprobos.

Isto posto, o estagiário deve atuar observando os princípios que regem a Administração Pública e agir com probidade no exercício de suas funções, seguindo o bom senso ainda que seja pertencente a um cargo temporário, muitas vezes não remunerado e de caráter educacional, visto que, no momento que passou a integrar órgão estatal, tornou-se agente público, passível de responsabilização civil, penal e administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 5ª ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

BRASIL. Lei n.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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em 06/09/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CORREIA, Henrique Lima. **A nova lei do estágio. Estágio na Administração Pública. Atuação do Ministério Público do Trabalho**. 2008. Disponível em <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/a-nova-lei-do-estagio.-estagio-na-administracao-publica.-atuacao-do-ministerio-publico-do-trabalho>> Acesso em: 18.2.2020.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5ª ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2ª ed., ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Sites:

<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Inicio>

<https://www.camara.leg.br/>

Submetido em 12.09.2020

Aceito em 22.09.2020