

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FLICIANA JOANA CAMALANDUA

CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO DIANTE DA TERCEIRIZAÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O DIREITO
PENAL ANGOLANO E O DIREITO PENAL BRASILEIRO

UBERLÂNDIA-MG

2026

FELICIANA JOANA CAMALANDUA

Conceito Penal de Funcionário Público Diante da Terceirização na Administração Pública:
Uma Análise Comparativa Entre o Direito Penal Angolano e o Direito Penal Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação, apresentado à Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Penal

Orientadora: Dr^a Beatriz Corrêa Camargo

UBERLÂNDIA-MG

2026

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

C172
2026 Camalandua, Feliciano Joana, 1996-
CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO DIANTE DA
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA ENTRE O DIREITO PENAL ANGOLANO E O DIREITO
PENAL BRASILEIRO [recurso eletrônico] / Feliciano Joana
Camalandua. - 2026.

Orientador: Beatriz Corrêa Camargo .

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Direito.

Modo de acesso: Internet.

DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.658>

Inclui bibliografia.

1. Direito. I. , Beatriz Corrêa Camargo ,1985-, (Orient.). II.
Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Direito. III.
Título.

CDU: 340

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 249, PPGDI				
Data:	Vinte e sete de maio de dois mil e vinte e seis	Hora de início:	18:30	Hora de encerramento:	20:30
Matrícula do Discente:	12412DIR021				
Nome do Discente:	Feliciano Joana Camalandua				
Título do Trabalho:	CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO DIANTE DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA COMPARAÇÃO COM O DIREITO PENAL BRASILEIRO				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Tutelas de liberdade				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoras/es: Rafaella Cardoso Langoni - Anhanguera; Gustavo de Carvalho Marin - UFU; e Beatriz Corrêa Camargo - UFU - orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidenta da mesa, Dra. Beatriz Corrêa Camargo, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidenta concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e a discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pela discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pela discente.



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo de Carvalho Marin, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/05/2026, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Correa Camargo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 23/06/2026, às 06:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafhaella Cardoso, Usuário Externo**, em 29/07/2026, às 22:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **FELICIANA JOANA CAMALANDUA, Usuário Externo**, em 17/08/2026, às 20:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7356844** e o código CRC **DDB8D3B0**.

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, pela vida,
aos meus pais, Manuel e Teresa, por toda confiança e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pela vida, pela força e pela sabedoria que me tem concedido ao longo desta caminhada.

Aos meus pais, Manuel e Teresa, pelo apoio constante, pelos valores transmitidos e pela firme crença na educação como instrumento de transformação para um mundo mais justo. A vocês devo não apenas esta conquista, mas tudo o que sou. Amo vocês!

Aos meus irmãos, Tê, Davi, Esmero, Raquel, Nicles, Kedma, Benesse e Ivan, pelo apoio, companheirismo e por partilharem comigo cada etapa desta trajetória.

Ao meu noivo, Angel, pelo amor, pela paciência e pelo apoio incondicional ao longo deste percurso. Sua presença foi fundamental nos momentos de desafio e de conquista.

À minha família, que sempre esteve presente, oferecendo suporte e incentivo, sendo base essencial em todos os momentos.

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Beatriz Corrêa Camargo, pela receptividade, pela confiança no desenvolvimento deste trabalho, pela orientação cuidadosa, pela interlocução e pelos ensinamentos inestimáveis ao longo de todo o processo. Mais do que uma experiência acadêmica, foi uma honra enorme aprender sob sua orientação.

Aos professores da Faculdade de Direito, pela partilha de conhecimento e pela contribuição essencial à minha formação acadêmica e profissional.

Aos colegas e amigos, pelo apoio, pelas trocas de experiências e pelo companheirismo que tornaram esta jornada mais leve.

Ao Programa GCUB (Grupo de Cooperação Internacional de Universidades Brasileiras), pelo edital de pós-graduação em Direito, a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pelo financiamento da BOLSA DE MESTRADO, e a UFU/FADIR pela oportunidade de crescimento acadêmico e pela estrutura oferecida para a realização desta pesquisa.

Às minhas amigas Fernanda, Cátia e Nucha, que sempre acreditaram em mim e me apoiaram ao longo desta caminhada.

Por fim, a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho, o meu sincero agradecimento.

“O temor ao Senhor é o princípio da sabedoria”

Bíblia, Provérbios 9:10

RESUMO

A presente dissertação analisa criticamente a delimitação do conceito penal de funcionário público no ordenamento jurídico angolano, com enfoque no artigo 376.º do Código Penal, em um contexto marcado pela expansão da Administração Pública e pela crescente terceirização de serviços públicos. O problema central consiste em verificar se tais transformações autorizam a ampliação do conceito penal de funcionário público ou se essa interpretação viola o princípio da legalidade penal. Parte-se da hipótese de que a equiparação automática de trabalhadores de entidades privadas à figura de funcionário público não se legitima sem a presença de critérios jurídicos objetivos, especialmente a titularidade de um dever jurídico extrapenal qualificado. A pesquisa adota metodologia de natureza dogmática e analítica, baseada na interpretação sistemática do ordenamento jurídico angolano, no exame da doutrina especializada com destaque para a teoria de Raquel Lima Scalcon e na análise de direito comparado, especialmente com o ordenamento brasileiro, além da aplicação dos critérios ao caso concreto da TAAG. Conclui-se que os crimes contra a Administração Pública devem ser compreendidos como crimes de violação de dever, nos quais a autoria se define pela posição jurídico-funcional do agente, e não pelo domínio do fato. Assim, a terceirização não autoriza, por si só, a ampliação do conceito penal de funcionário público, sendo necessária uma interpretação restritiva, compatível com o princípio da legalidade penal e com a segurança jurídica.

Palavras-chave: Crimes de violação de dever; Direito Penal; Funcionário público; Legalidade penal; Terceirização.

ABSTRACT

This dissertation critically analyzes the delimitation of the penal concept of public official in the Angolan legal system, focusing on Article 376 of the Penal Code, in a context marked by the expansion of Public Administration and the increasing outsourcing of public services. The central problem is to verify whether such transformations authorize the broadening of the penal concept of public official or whether this interpretation violates the principle of legality in criminal law. It starts from the hypothesis that the automatic equation of workers of private entities with the figure of public official is not legitimate without the presence of objective legal criteria, especially the ownership of a qualified extra-penal legal duty. The research adopts a dogmatic and analytical methodology, based on the systematic interpretation of the Angolan legal system, the examination of specialized doctrine, with emphasis on the theory of Raquel Lima Scalcon, and the analysis of comparative law, especially with the Brazilian legal system, in addition to the application of the criteria to the specific case of TAAG. It is concluded that crimes against the Public Administration should be understood as crimes of breach of duty, in which authorship is defined by the legal-functional position of the agent, and not by control of the act. Thus, outsourcing does not, in itself, authorize the expansion of the penal concept of public official, requiring a restrictive interpretation, compatible with the principle of penal legality and legal certainty.

Keywords: Crimes of breach of duty; Criminal Law; Public official; Penal legality; Outsourcing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA / BB – Identificação anonimizada de arguidos

Art. – Artigo

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho Brasileira

CRA – Constituição da República de Angola

CPA – Código Penal Angolano

CPB – Código Penal Brasileiro

DLP– Decreto Legislativo Presidencial

ISCED-Huíla – Instituto Superior de Ciências da Educação da Huíla

LBSEP – Lei de Bases do Sector Empresarial Público

p. – Página

TAAG – Linhas Aéreas de Angola

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	LIMITES DA APLICAÇÃO DA LEI PENAL.....	20
2.1.	Princípio da Legalidade	21
2.2.	Proibição da Analogia <i>In Malam Partem</i>	22
2.3.	Taxatividade na Norma Penal	23
3	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA.....	24
3.1.	Administração Pública para o Direito Administrativo	24
3.2.	Conceção Orgânica e Funcional da Administração Pública	26
3.3.	Organização da Administração Pública	27
3.4.	Administração Direta.....	28
3.5.	Administração Indireta	30
3.5.1.	<i>Institutos Públicos</i>	30
3.5.2.	<i>Empresas Públicas – O Setor Empresarial Público</i>	32
3.5.3.	<i>As Empresas com Domínio Público</i>	34
3.5.4.	<i>As Participações Públicas Minoritária</i>	34
3.6.	Administração Autônoma	35
3.7.	Administração Independente	35
4	CONCEITO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO DO ART. 376.º DO CÓDIGO PENAL ANGOLANO	37
4.1.	Estrutura Conceitual do Art. 376.º: Elementos e Grupos Normativos	37
4.2.	O Conceito Alargado: Função Pública, Organismos de Utilidade Pública e Colaboração Eventual.....	39
4.3.	Equiparação Penal no Setor Empresarial Público	41
5	TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	44
5.1.	Conceito de Terceirização.....	44
5.2.	Terceirização em Sentido Amplo e Sentido Restrito	45
5.3.	Atividade-meio e Atividade-fim	45
5.4.	Terceirização e Descentralização Administrativa	46
5.5.	Empresas Públicas e Terceirização Administrativa	47
5.6.	Consequências Penais da Terceirização.....	47
6	DIREITO COMPARADO ENTRE ANGOLA E BRASIL	49
6.1.	Código Penal Brasileiro: O Conceito de Funcionário Público – Análise do <i>Caput</i> do art. 327 do Código Penal.....	49

6.2.	Cargo Público	49
6.2.1.	<i>Emprego Público</i>	50
6.2.2.	<i>Função Pública</i>	50
6.2.3.	<i>Funcionário público por equiparação</i>	51
6.2.4.	<i>Entidades paraestatal.....</i>	52
6.2.5.	<i>Atividade Típica da Administração pública.....</i>	57
6.3.	A Teoria Restritiva de Funcionário Público para Fins Penais Defendida por Raquel Lima Scalcon.....	59
6.3.1.	<i>Condição de Funcionário Público para Efeitos Penais no Contexto de Empresas Estatais.....</i>	60
6.3.2.	<i>Condição de Funcionário Público para Fins Penais: O Critério Fundante no Âmbito do Poder Executivo.....</i>	62
6.3.3.	<i>Critérios Qualificante de Ocupantes de Emprego Público em Empresas Estatais Como Funcionário Público para Fins Penais. 63</i>	
7	SURGIMENTO DOS DELITOS DE INFRAÇÃO DE DEVER	66
7.1.	Surgimento dos Delitos de Infração de Dever	66
7.2.	Conteúdo dos Delitos de Infração de Dever de Claus Roxin	69
7.3.	A evolução dos delitos de infração de dever na teoria de Günther Jakobs..	73
8	ANÁLISE E RESOLUÇÃO DOS CASOS PRÁTICOS: APLICAÇÃO DO CONCEITO PENAL DE FUNCIONARIO PUBLICO.....	76
8.1.	Apresentação dos casos.	76
8.1.1.	<i>Caso da Caixa Econômica Federal.....</i>	76
8.1.2.	<i>Caso da TAAG.....</i>	77
8.2.	Resoluções dos casos práticos	78
8.2.1.	<i>Resolução do Caso da Caixa Econômica Federal no TRF-3</i>	78
8.2.2.	<i>Resolução do Caso Da Caixa Econômica Federal sobre a Perspetiva da Doutrina Majoritária Brasileira</i>	80
8.2.3.	<i>Resolução do Caso da Caixa Económica Desde a Perspetiva Restrita do Conceito de Funcionário Público.....</i>	82
8.2.4.	<i>Resolução do Caso da TAAG no Tribunal Supremo Angolano</i>	86
8.2.5.	<i>Resolução do Caso da TAGG Desde a Perspetiva da Doutrina Majoritária Angolana.....</i>	88
8.2.6.	<i>Resolução do Caso da TAAG Desde a Perspetiva Restrita do Conceito de Funcionário Público</i>	90
9	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA	95
9.1.	Resposta ao problema de pesquisa	110
10	CONCLUSÃO	114
	REFERENCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

A delimitação do conceito penal de funcionário público constitui uma das questões mais sensíveis da dogmática penal contemporânea, especialmente no âmbito dos crimes contra a Administração Pública. Em um contexto marcado pela crescente transformação das formas de atuação estatal, em particular pela expansão da Administração indireta e pela intensificação da terceirização de serviços públicos, a definição dos sujeitos passíveis de responsabilização penal assume relevância central para a preservação da coerência dogmática do sistema e das garantias fundamentais do indivíduo.

No ordenamento jurídico angolano, essa problemática revela-se de forma particularmente acentuada a partir da redação do art. 376.º do Código Penal Angolano (CPA) (ANGOLA, 2020), que adota uma conceção ampla de funcionário público, abrangendo não apenas os agentes tradicionalmente inseridos na estrutura estatal, mas também trabalhadores de empresas públicas e outros sujeitos equiparados. Tal opção legislativa, embora orientada à proteção reforçada da Administração Pública, suscita relevantes questionamentos quanto aos seus limites, sobretudo quando interpretada de forma extensiva.

A questão torna-se ainda mais complexa diante do fenómeno da terceirização de serviços públicos, que altera significativamente a forma de execução das atividades estatais. Ao transferir a prestação de determinados serviços a entidades privadas ou a empresas públicas regidas predominantemente pelo direito privado, o Estado passa a atuar por intermédio de estruturas que não se inserem, de forma clara, no modelo tradicional de função pública. Nesse cenário, emerge a dúvida central que orienta a presente investigação:

- A terceirização de serviços públicos autoriza a ampliação do conceito penal de funcionário público previsto no art. 376.º do CPA, ou tal interpretação configura violação ao princípio da legalidade penal?

A relevância dessa questão reside na necessidade de conciliar, de um lado, a proteção da Administração Pública e, de outro, o respeito aos limites do Direito Penal, especialmente o princípio da legalidade, que exige precisão, taxatividade e interpretação restritiva das normas incriminadoras. Assim, a presente investigação propõe-se a

analisar criticamente o conceito penal de funcionário público, articulando-o com as transformações da Administração Pública e com os fundamentos dogmáticos do sistema penal.

No plano teórico, assume especial destaque a contribuição de Scalcon (2021), cuja abordagem restritiva reconduz os crimes contra a Administração Pública à categoria dos crimes de violação de dever. A partir dessa perspectiva, a qualificação do agente como funcionário público não decorre da mera vinculação institucional ao Estado, mas da titularidade de um dever jurídico extrapenal qualificado, associado ao exercício de atividade submetida a regime jurídico de direito público. Tal construção teórica oferece critérios relevantes para a contenção de interpretações ampliativas e para a delimitação dogmática do conceito em análise.

Adicionalmente, a investigação incorpora a análise de casos concretos, com destaque para o caso da TAAG (Linhas Aéreas de Angola) e para a experiência brasileira envolvendo a Caixa Econômica Federal, permitindo verificar a aplicação prática do conceito penal de funcionário público e identificar tendências jurisprudenciais relacionadas à sua ampliação. A elaboração de um quadro comparativo entre esses casos possibilita evidenciar convergências e fragilidades na aplicação do critério formal de equiparação.

Diante desse problema, o objetivo geral da pesquisa consiste em delimitar, à luz do princípio da legalidade penal e da teoria da violação de dever, os limites da equiparação penal de trabalhadores terceirizados ao conceito de funcionário público previsto no art. 376.º do CPA, verificando se a terceirização de serviços públicos autoriza a ampliação desse conceito ou se tal interpretação configura violação às garantias penais.

Para alcançar esse objetivo geral, a investigação analisa o princípio da legalidade penal como limite à interpretação e aplicação das normas incriminadoras, especialmente no que se refere à vedação de interpretações extensivas; examina a estrutura e a organização da Administração Pública angolana, com destaque para a atuação da Administração indireta e das empresas públicas; interpreta o art. 376.º do CPA, identificando seus elementos normativos e os critérios de equiparação penal nele previstos; analisa o conceito de funcionário público no Direito Penal brasileiro, com base no art. 327 do Código Penal Brasileiro (CPB), como referencial comparativo;

aplica a teoria restritiva defendida por Raquel Lima Scalcon como critério dogmático de delimitação da autoria nos crimes contra a Administração Pública; e examina casos concretos, com destaque para os casos da TAAG e da Caixa Econômica Federal, a fim de verificar a aplicação prática do conceito penal de funcionário público.

A investigação parte da hipótese de que a terceirização de serviços públicos pode produzir diferentes efeitos sobre a delimitação do conceito penal de funcionário público previsto no art. 376.º do CPA, a depender da natureza da atividade exercida, do vínculo jurídico-funcional estabelecido e da eventual existência de um dever jurídico extrapenal qualificado. Investiga-se, assim, se esses elementos oferecem critérios juridicamente adequados para fundamentar a equiparação penal de trabalhadores terceirizados, sem ultrapassar os limites impostos pelo princípio da legalidade penal.

Para o desenvolvimento da investigação, adota-se uma metodologia de natureza dogmático-jurídica e analítica, orientada à compreensão e delimitação do conceito penal de funcionário público no ordenamento jurídico angolano, com especial enfoque no art. 376.º do CPA (ANGOLA, 2020). A abordagem dogmática não se limita à descrição do direito positivo, mas compreende a reconstrução crítica e sistemática das categorias jurídicas mobilizadas pela pesquisa, examinando sua coerência com os princípios estruturantes do sistema penal angolano, especialmente a legalidade, a tipicidade estrita e a vedação da analogia in malam partem. Busca-se, assim, identificar os limites normativos e dogmáticos da equiparação de agentes privados e trabalhadores de empresas públicas à figura de funcionário público para fins penais.

Emprega-se, ainda, o método analítico, mediante a decomposição do problema em categorias previamente delimitadas: função pública, Administração Pública, vínculo jurídico-funcional, equiparação penal, dever jurídico extrapenal e crimes contra a Administração Pública. Essas categorias são examinadas de forma progressiva e articulada, considerando as relações entre o Direito Penal, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo angolanos, de modo a evitar que a delimitação penal do funcionário público seja construída de forma dissociada da organização administrativa e dos limites constitucionais ao poder punitivo do Estado.

O direito comparado é empregado como método auxiliar e instrumental, e não como mecanismo de transposição automática de soluções dogmáticas estrangeiras ao ordenamento angolano. A escolha do sistema brasileiro fundamenta-se na existência de

um problema jurídico comparável: ambos os ordenamentos adotam conceitos penalmente ampliados de funcionário público, previstos, respetivamente, no art. 376.º do CPA e no art. 327 do CPB, e enfrentam tensões decorrentes da atuação estatal por estruturas descentralizadas e da participação de agentes submetidos a regimes jurídicos distintos. A comparação concentra-se, portanto, na identificação de aproximações e divergências normativas, funcionais e dogmáticas relevantes para o problema investigado.

Reconhecem-se, contudo, os limites hermenêuticos e epistemológicos dessa comparação. As categorias desenvolvidas pela doutrina brasileira não são tratadas como universalmente aplicáveis nem transplantadas de forma acrítica para Angola. Sua utilização submete-se à verificação de compatibilidade com a Constituição da República de Angola, com o art. 376.º do CPA, com a estrutura da Administração Pública angolana e com as particularidades históricas e institucionais do sistema jurídico nacional. Busca-se, desse modo, preservar a autonomia epistemológica do ordenamento angolano e enfrentar o risco de colonialidade dogmática decorrente da adoção irrefletida de construções teóricas produzidas em contextos jurídicos distintos.

No plano doutrinário, a teoria restritiva desenvolvida por Scalcon (2021) constitui referencial teórico central, especialmente por compreender os crimes contra a Administração Pública como crimes de violação de dever e por deslocar a delimitação da autoria do domínio do fato para a titularidade de um dever jurídico extrapenal qualificado. Sua escolha decorre da aderência específica dessa construção ao problema investigado, não implicando exclusividade teórica. O referencial é submetido a exame crítico e situado em diálogo com as bases dogmáticas mais amplas da teoria dos crimes de dever e com a doutrina mobilizada na própria construção desse debate, sempre observada sua compatibilidade com o sistema penal angolano.

Como estratégia complementar, adota-se a análise de casos concretos, especialmente os casos da TAAG, no contexto angolano, e da Caixa Econômica Federal, no contexto brasileiro. A seleção justifica-se por permitirem examinar, em sistemas jurídicos distintos, problemas relacionados à qualificação penal de agentes vinculados a entidades integrantes da atuação estatal indireta e submetidas a regimes jurídicos próprios. A análise busca verificar criticamente se as soluções jurisprudenciais adotadas se mostram compatíveis com os critérios normativos e dogmáticos desenvolvidos ao longo da investigação.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, fundamentando-se na análise de legislação, doutrina especializada e jurisprudência relevante. A seleção das fontes orienta-se por sua pertinência direta ao problema de pesquisa, privilegiando trabalhos relacionados ao conceito penal de funcionário público, aos crimes de violação de dever, aos limites da equiparação penal e à organização da Administração Pública, com o objetivo de construir uma interpretação crítica, sistemática e constitucionalmente adequada ao ordenamento jurídico angolano.

A pesquisa justifica-se pela relevância da delimitação do conceito penal de funcionário público em um contexto de crescente terceirização. A ampliação indevida desse conceito pode comprometer o princípio da legalidade penal e gerar insegurança jurídica. Ao adotar como referencial a teoria restritiva defendida por Raquel Lima Scalcon, o trabalho propõe uma abordagem crítica e material, contribuindo para uma interpretação mais rigorosa e garantista do Direito Penal.

A partir dessas premissas, a investigação é desenvolvida em sete capítulos, organizados de forma progressiva e articulada em torno do problema proposto. O primeiro capítulo, de caráter introdutório, delimita o objeto da investigação e apresenta os fundamentos teóricos e metodológicos da pesquisa. Inicialmente, expõe-se o problema relacionado à ampliação do conceito penal de funcionário público no ordenamento jurídico angolano, especialmente diante da terceirização de serviços públicos. Em seguida, apresentam-se os objetivos, a hipótese e a metodologia adotada, com destaque para a abordagem dogmática, o uso do direito comparado e a teoria restritiva desenvolvida por Raquel Lima Scalcon. O caso da TAAG é igualmente considerado como referência prática para a análise crítica da aplicação do art. 376.º do CPA e dos limites impostos pelo princípio da legalidade penal.

O segundo capítulo examina o princípio da legalidade penal, destacando-o como limite ao poder punitivo do Estado e enfatizando a exigência de interpretação restritiva das normas penais, com a consequente vedação de ampliações que prejudiquem o agente. Essa base é necessária para estabelecer os limites interpretativos que orientarão, nos capítulos posteriores, a análise do conceito penal de funcionário público.

O terceiro capítulo aborda a Administração Pública, com foco na distinção entre suas dimensões orgânica e funcional, evidenciando que a atuação por meio de entidades

da Administração indireta, como empresas públicas, introduz complexidade na definição dos sujeitos alcançados pelo Direito Penal. Essa análise fornece a base jurídico-administrativa necessária para compreender as diferentes formas de vinculação entre agentes, entidades e Estado.

O quarto capítulo analisa o art. 376.º do CPA, demonstrando que o legislador adotou um conceito amplo de funcionário público, incluindo hipóteses de equiparação. Contudo, evidencia-se que tal ampliação apresenta fragilidades quando aplicada sem critérios materiais, o que conduz à necessidade de examinar parâmetros dogmáticos capazes de delimitar o alcance da norma penal.

O quinto capítulo recorre ao Direito Comparado, com destaque para o ordenamento jurídico brasileiro, analisando soluções doutrinárias e jurisprudenciais e incorporando a contribuição de Raquel Lima Scalcon, cuja teoria propõe um critério material baseado na titularidade de um dever jurídico extrapenal.

O sexto capítulo aplica o referencial teórico aos casos da Caixa Econômica Federal e da TAAG, evidenciando uma tendência jurisprudencial de equiparação baseada em critérios formais, em detrimento da natureza da função exercida. A partir dessa análise, examina-se a aplicação dessas construções ao problema central da presente investigação.

Por fim, o sétimo capítulo apresenta as conclusões do trabalho, sustentando que a terceirização de serviços públicos não justifica, por si só, a ampliação do conceito penal de funcionário público, sendo indispensável a verificação da existência de um dever jurídico extrapenal qualificado, em respeito ao princípio da legalidade penal.

2 LIMITES DA APLICAÇÃO DA LEI PENAL

A exigência de clareza e precisão normativa constitui elemento estruturante de qualquer sistema jurídico. No âmbito penal, entretanto, tais exigências assumem uma dimensão particularmente rigorosa, em razão da intensidade das consequências associadas à violação das normas. Em um Estado Democrático de Direito, essa rigidez não se limita à proteção dos bens jurídicos mais relevantes, mas revela, sobretudo, a função garantista do Direito Penal, que deve operar como limite ao poder de punir do Estado, e não como instrumento de sua expansão.

Nesse contexto, a compreensão do Direito Penal exige não apenas a identificação de suas normas, mas também a delimitação de seus contornos interpretativos. Como será demonstrado ao longo deste capítulo, tal delimitação se constrói a partir da análise de princípios estruturantes, sendo imprescindível a transcrição e exame de contribuições doutrinárias relevantes – tanto diretas quanto indiretas – que permitem fundamentar a discussão proposta.

Nessa linha, destaca Cury que:

[...] por meio do Direito penal, o Estado cria as suas normas jurídicas, proíbe condutas e ameaça com aplicação de sanção penal aqueles que as descumprem. Designa, portanto, a ciência que elucida o conteúdo da norma para aplicação aos casos concretos. (CURY, 2018, p. 21).

A partir dessa concepção Cury (2018), evidencia-se que a aplicação da norma penal não pode prescindir de critérios claros de interpretação, sob pena de comprometer a previsibilidade e abrir espaço para arbitrariedades.

A própria doutrina ressalta que normas penais vagas ou imprecisas dificultam a compreensão do cidadão acerca do que é ou não punível, fragilizando a segurança jurídica e ampliando o risco de decisões discricionárias. Nesse sentido, Nucci (2011) adverte que, por representar a forma mais gravosa de intervenção estatal, o Direito Penal deve submeter-se aos princípios da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal, garantindo que ninguém seja processado ou punido sem prévia e clara definição legal da conduta e da respectiva sanção.

É a partir dessas premissas que se insere o exame do princípio da legalidade penal, eixo estruturante da limitação do poder punitivo estatal e fundamento central para

a análise proposta neste trabalho, especialmente no que se refere à controvérsia em torno da ampliação do conceito de funcionário público previsto no art. 376.º do CPA

2.1. Princípio da Legalidade

De acordo Sebastião (2015), o princípio da legalidade constitui o núcleo essencial do Direito Penal, estabelecendo que apenas condutas previamente definidas em lei podem ser consideradas criminosas. Mais do que uma exigência formal, trata-se de uma garantia material contra arbitrariedades, assegurando previsibilidade, igualdade e segurança jurídica.

No ordenamento jurídico angolano, tal princípio encontra-se consagrado tanto no art. n1.º do CPA – Lei n.º 38/20 do CPA (ANGOLA, 2020) –, quanto no art. 65.º CRA (ANGOLA, 2010), refletindo o compromisso do sistema jurídico com a proteção da liberdade individual. Como observa Sebastião (2015), a centralidade da pessoa humana impõe limites à intervenção estatal no campo penal, reafirmando o caráter restritivo da legalidade.

A sua construção histórica revela precisamente essa função garantista. Conforme aponta Cury (2018), a ausência de um sistema normativo estruturado permitia a aplicação arbitrária de sanções, o que motivou a consolidação de um modelo baseado em leis claras, universais e previamente estabelecidas.

Nesse sentido, Bitencourt afirma que:

O princípio da legalidade constitui uma efetiva limitação ao poder punitivo estatal. Embora seja hoje um princípio fundamental do Direito Penal, seu reconhecimento percorreu um longo processo, com avanços e recuos [...], acrescentando que a fórmula *nullum crimen, nulla poena sine lege* representa uma conquista da consciência jurídica que obedece a exigências de justiça. (BUTENCOURT, 2020, p. 119/120).

A legalidade penal de acordo Sebastião (2015) exerce, assim, dupla função: de um lado, protege os direitos fundamentais do indivíduo; de outro, restringe as fontes do Direito Penal, exigindo que apenas a lei em sentido estrito possa criar crimes e penas. Nessa perspetiva, Antonietto (2011) enfatiza que a interpretação penal deve ser necessariamente restritiva, vedando ampliações que prejudiquem o réu, em consonância com o princípio do *in dubio pro reo*.

Essa exigência de contenção interpretativa, complementa Cury (2018), vincula não apenas o legislador, mas também o juiz, que deve atuar dentro dos limites estritos da norma. É justamente nesse ponto que se torna problemática a ampliação do conceito de funcionário público para fins penais, sobretudo quando fundada em critérios que extrapolam a literalidade da lei.

2.2. Proibição da Analogia *In Malam Partem*

Como desdobramento direto do princípio da legalidade, a proibição da analogia em prejuízo do réu estabelece limite específico à atividade interpretativa no Direito Penal. A analogia, enquanto mecanismo de integração normativa, implica a criação de uma regra para hipótese não expressamente prevista, o que a torna incompatível com a exigência de tipicidade estrita.

Nesse sentido, Nucci define a analogia como sendo “[...] um processo de autointegração, que cria uma norma penal onde, originalmente, não existe” (NUCCI, 2011, p. 98). Tal característica evidencia o risco de sua utilização em prejuízo do agente, justificando a sua vedação no âmbito penal.

Com isso a doutrina só se torna pacífica ao admitir a analogia apenas quando favorável ao réu, como destacam Santos & Ferreira (2024), entendimento igualmente sustentado por Yang (2022, p. 95), a analogia não pode “fundamentar ou agravar a pena”.

Verdan (2009) reforça essa limitação ao afirmar que, mesmo quando utilizada para atenuar a punição, a analogia deve sempre operar em benefício do acusado, jamais ampliando sua responsabilidade. Nesse sentido, Nucci (2011, p. 98) alerta que “tal prática colocaria em risco a segurança idealizada pelo Direito Penal”.

Diante disso, qualquer tentativa de ampliar o alcance de tipos penais, inclusive por meio da extensão do conceito de funcionário público pode configurar, ainda que de forma indireta, uma aplicação analógica vedada, especialmente quando não encontra respaldo claro na norma.

2.3. Taxatividade na Norma Penal

A exigência de taxatividade representa um corolário do princípio da legalidade, impondo que os tipos penais sejam formulados de maneira clara, objetiva e precisa, de modo a limitar a discricionariedade interpretativa.

Conforme sintetiza Verdan (2009, p. 19), “São proibidas as leis penais indeterminadas, ou seja, veda-se os conceitos genéricos ou vagos que permitem abusos e interpretações equivocadas”. Essa exigência decorre da necessidade de garantir previsibilidade e segurança jurídica.

Cury (2020) complementa, a norma penal deve ser compreensível a qualquer pessoa, permitindo o exercício consciente da liberdade. Nesse sentido, “Somente serão considerados delitos os fatos que encontrarem no tipo penal sua perfeita submissão” (CURY, 2020, p. 27).

Assim, mesmo condutas socialmente reprováveis não podem ser consideradas criminosas sem perfeita adequação ao tipo penal, sendo vedado o recurso a analogias, juízos morais ou interpretações extensivas. Como destaca Boaro (2017), a taxatividade impõe ao legislador o dever de reduzir as margens interpretativas, ao passo que ao juiz cabe aplicar a norma com base em critérios objetivos.

Diante do exposto, o princípio da legalidade penal impõe que a aplicação das normas penais se limite estritamente ao que está previsto em lei, vedando interpretações extensivas ou analógicas que ampliem seu alcance. A responsabilização penal somente se legitima quando fundada em previsão normativa clara e específica, sob pena de violação às garantias fundamentais e comprometimento da segurança jurídica.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA

3.1. Administração Pública para o Direito Administrativo

A compreensão da Administração Pública é elemento central para o estudo do Direito Administrativo, pois é a partir dela que se delimitam os sujeitos, os órgãos e as atividades voltados à satisfação do interesse coletivo.

Sousa (2014) explica, no ordenamento angolano, a Constituição da República de Angola (CRA), no art. 198.º (ANGOLA, 2010), dispõe que a Administração Pública integra a administração direta, a administração indireta do Estado, a administração autónoma e a administração independente, reconhecendo a pluralidade de formas pelas quais o Estado exerce a função administrativa. Assim, a noção de Administração Pública revela-se indispensável para compreender como o poder público se organiza e age na prossecução das funções administrativas e na concretização dos direitos fundamentais.

Para compreender a noção de Administração Pública, Almeida (2019) propõe considerar alguns pontos fundamentais para captar o verdadeiro sentido do termo. Do ponto de vista histórico e etimológico, a palavra administrar encerra três dimensões essenciais:

- Ação – administrar significa atuar, decidir e intervir; não se confunde com passividade ou omissão.
- Direção – administrar implica orientar a atuação para um objetivo definido, planejando e organizando os recursos disponíveis para alcançar resultados.
- Subordinação – administrar corresponde a agir em função de interesses que não são próprios, mas coletivos, cumprindo finalidades estabelecidas e servindo ao interesse público.

De forma resumida, Miguel (2021) esclarece que administrar vem do latim *administrare*, que significa servir ou cuidar de algo em favor de alguém, ou seja, usar meios e esforços para alcançar determinados objetivos.

Já a palavra administração para Cury (2018) etimologicamente, o termo deriva do latim *administratio*, proveniente do verbo *administrare*, composto por *ad* (direção,

junto a) e *ministrare* (servir, gerir, executar). Este último, por sua vez, origina-se de *minister*, vocábulo associado a *minus* (menor), em oposição a *magis* (maior). Essa origem etimológica evidencia que a administração, desde sua concepção histórica, está intrinsecamente ligada à ideia de serviço e de gestão orientada ao alcance de objetivos coletivos.

Assim, em função a sua origem Chiavenato (2000) apresenta uma concepção ampla de administração, voltada à organização de meios e recursos para alcançar objetivos determinados. Miguel (2021), delimita o sentido jurídico do termo ao definir o Direito Administrativo como o ramo do direito público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização, o funcionamento, o controle da Administração Pública e as relações que esta, no exercício da atividade de gestão pública, estabelece com outros sujeitos.

Cury aponta que a Administração Pública “surge com a consagração do princípio da legalidade da separação de poderes, cuja estruturação exige a individualização do poder executivo, legislativo e judicial” (CURY, 2018, p. 78).

No âmbito da teoria da separação dos poderes, Cury (2018) observa que se consolidou uma concepção residual ou negativista de Administração Pública. De acordo com essa visão, entende-se por administração toda atividade do Estado que não corresponda às funções legislativa ou jurisdicional. Trata-se, portanto, de um conceito construído por exclusão (restrito), que remonta ao período em que os governantes acumulavam os poderes de administrar, legislar e julgar. Essa perspectiva, entretanto, apresenta fragilidades, pois a definição residual carece de maior utilidade prática, uma vez que delimitar a Administração apenas pelo que ela não é torna o conceito impreciso e insuficiente.

Em função a essas fragilidades Cury (2018) na contemporaneidade, essa noção vem sendo superada por entendimentos mais amplos. A Administração Pública deve ser analisada em um contexto mais abrangente, relacionado ao próprio conceito de Estado e ao crescimento de sua estrutura organizacional. Assim, a doutrina passou a formular definições distintas: em sentido amplo, a Administração Pública pode ser entendida como todo o aparelho do Estado voltado à realização de serviços e à satisfação das necessidades coletivas, abrangendo inclusive a função legislativa e jurisdicional; em

sentido estrito, restringe-se ao conjunto de órgãos e entidades criados especificamente para a execução das atividades administrativas.

3.2. Conceção Orgânica e Funcional da Administração Pública

Compreender a Administração Pública é essencial, já que seu estudo constitui a base do funcionamento da função pública. Além do conceito amplo e restrito já apresentado no tópico anterior, Cury observa que o termo Administração Pública “pode assumir dois significados distintos, conforme sua concepção: orgânica (também chamada de subjetiva ou formal); ou funcional (também designada de objetiva ou material)” (CURY, 2018, p. 79).

Sob a perspectiva orgânica ou subjetiva, Sousa (2014) compreende a administração pública como o conjunto de órgãos, entidades, serviços e agentes que integram formalmente a estrutura estatal. Essa visão, de natureza clássica, atribuía a execução das funções administrativas exclusivamente a órgãos especializados, distintos daqueles responsáveis pela função legislativa ou jurisdicional.

Sousa (2014), embora esse entendimento esteja em grande parte superado, ainda é relevante, pois permite identificar o aspeto institucional da Administração. Trata-se, no entanto, de um critério limitado, já que nem toda atividade exercida por órgãos administrativos é tipicamente administrativa, ao passo que funções administrativas podem ser executadas por órgãos de outros poderes ou por entidades privadas autorizadas por lei.

Diante dessas limitações, Sousa (2014) destaca que ganhou força a concepção funcional ou material, que compreende a Administração Pública não mais como um conjunto de órgãos, mas como o conjunto de atividades destinadas à satisfação direta e imediata das necessidades coletivas.

Sousa (2014), essa visão é mais abrangente, reconhece que a Administração Pública não se restringe às atividades clássicas de gestão ou execução de serviços, mas inclui todas as manifestações do poder administrativo voltadas à realização do interesse coletivo. Mesmo quando a atuação do Estado se cruza com outras funções, como a legislativa ou a jurisdicional, é possível identificar um núcleo administrativo presente, voltado à organização de meios e recursos para atender às necessidades da sociedade.

Cury (2020) reforça que a noção de Administração Pública deve ser compreendida de forma ampliada, sobretudo em razão da expansão progressiva da estrutura organizacional do Estado.

3.3. Organização da Administração Pública

Abordar a organização administrativa significa analisar a estrutura legal que define os entes e os órgãos encarregados do exercício das funções administrativas, bem como os agentes aos quais é atribuída a competência para executá-las, segundo Queiroz & Santos (2013).

Na visão de Cury (2018), a organização administrativa corresponde ao conjunto de normas jurídicas que disciplinam como a Administração Pública se estrutura e funciona. Ela define: a composição da máquina administrativa (entes, órgãos e entidades); as relações existentes entre eles (subordinação, hierarquia, coordenação); as atividades que cada um deve desempenhar; e os mecanismos de controle sobre os órgãos e sobre os agentes públicos investidos de competência administrativa.

De acordo Carvalho Filho, “Na prática o Estado atua por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, sua organização se calca em três situações fundamentais: a centralização, a descentralização e a desconcentração” (CARVALHO FILHO, 2015 p. 473).

No que diz respeito à centralização, “O Estado executa diretamente a atividade administrativa, por intermédio de órgãos e agentes de administração direta” (CURY, 2018, p. 85). Em contrapartida, a mesma autora explica que, na descentralização, “os entes políticos transferem a execução dos serviços públicos para particulares ou criam pessoas jurídicas para auxiliá-los, [...] sob a denominação da administração indireta” (CURY, 2018, p. 85).

Além disso, “[...] por meio da desconcentração, realiza-se o desmembramento de órgãos com o objetivo de obter uma melhor organização da estrutura administrativa” (CURY, 2018, p. 85/86).

No contexto do ordenamento jurídico angolano, Sousa (2014) observa que a CRA consagra, no art. 199.º, n.ºs 1 e 2 (ANGOLA, 2010), o princípio da descentralização administrativa. Tal princípio orienta a atuação da Administração Pública Angolana no sentido do descongestionamento de competências, atribuindo aos

órgãos subalternos maior autonomia e capacidade decisória na execução das funções administrativas.

Sousa (2014, p. 97) enfatiza que “[...] à descentralização pode ser feita diretamente pelo legislador, chamada descentralização originária, ou por órgãos da administração (através da delegação de poderes), a chamada descentralização derivada”, é nesse cenário de centralização e descentralização que se destaca a figura da delegação de poder. Trata-se de um instrumento fundamental de descentralização decisória, no qual o poder originalmente concentrado em um órgão superior é transferido a instâncias subalternas, promovendo uma repartição de competências administrativas por iniciativa própria.

Como por exemplo:

[...] à pessoa coletiva Estado pode prosseguir diretamente os interesses públicos que a lei pôs a seu cargo (as tarefas fundamentais do Estado, artigo 21.º da CRA). Pode também confiar alguns desses interesses (fins ou funções) a pessoas coletivas que criam especificamente para o efeito, mantendo sobre elas poderes de inspeção e controle. Neste caso estamos no âmbito administração indireta (do Estado ou de outra pessoa coletiva de fins múltiplos) e não no âmbito da administração autónoma (domínio da autoadministração). (SOUSA, 2014, p. 104).

Com base no exemplo acima analisaremos os órgãos que integram a administração pública angolana, que de acordo o art. 198.º da CRA (ANGOLA, 2010), fazem parte dela: Administração Directa e indireta do Estado, a Administração autónoma e a Administração independente.

3.4. Administração Direta

Cury (2018) explica que a Administração Direta é essencialmente estruturada por órgãos que funcionam como mecanismos da vontade do Estado, embora desprovidos de personalidade jurídica – característica que os distingue dos entes que compõem a administração indireta.

Segundo Carvalho Filho (2015), a Administração Direta corresponde ao conjunto de órgãos que integram a estrutura central do próprio Estado.

No contexto angolano, Quemba (2024) aponta que integram a Administração Direta do Estado o próprio Estado, sob a direção do governo (Executivo), incluindo a administração central do Estado (órgãos auxiliares do titular do poder executivo) e a

administração local do Estado ou periférica (órgãos da administração local e demais serviços desconcentrados).

Administração central e local de acordo Daniel:

A Administração Central do Estado refere-se ao conjunto de órgãos e entidades que estão situados na esfera central do governo e que são responsáveis pela formulação, coordenação e execução das políticas públicas a nível nacional. Integra, por isso, órgãos ou entidades cujas atribuições e competências são exercidas em todo o território nacional. Esses órgãos estão localizados na capital do país e são directamente subordinados ao chefe do Executivo. (DANIEL, [s.d.] p. 14).

Segundo o mesmo autor, são órgão da administração central do Estado: “O Presidente da República; O Vice-Presidente da República; O Conselho de Ministros; Os Ministérios” (DANIEL, [s.d.]).

A Administração local ou periférica, de acordo Daniel,

[...] compreende o corpo de órgãos e serviços da pessoa coletiva Estado, que desenvolvem a actividade administrativa em uma área territorial devidamente delimitada, dentro ou fora do território nacional, sob o poder de direcção dos órgãos e serviços da Administração central. (DANIEL, [s.d.] p. 18).

Segundo o mesmo autor, o termo “periférica” dá-se pelo facto de uma parte da administração Direta do Estado, atuar fora do governo central.

Carvalho Filho (2015), destaca que a esses órgãos é conferida competência para executar, de forma centralizada, as funções administrativas. Na prática, isso significa que a Administração Pública, além de ser a titular do serviço público, atua também como sua executora imediata, sem recorrer a entidades descentralizadas.

O mesmo autor observa que cada órgão recebe competências específicas, que representam parcelas da missão global atribuída ao Estado. Essa estrutura visa assegurar o desempenho das diversas funções administrativas que incumbem ao Poder Público na realização do interesse coletivo.

Ferreira & Ferreira (2022) corroboram essa visão ao ressaltar que tal estrutura busca garantir o cumprimento das múltiplas funções do Estado, sempre em prol do interesse público.

Carvalho Filho (2015) conclui que a chamada Administração Direta corresponde à forma centralizada de organização, na qual os órgãos integram a própria estrutura estatal.

3.5. Administração Indireta

Paludo (2010) define a administração indireta como aquela composta exclusivamente por pessoas administrativas, constituídas por entidades de direito público e privado, todas com personalidade jurídica própria e autonomia. Essas entidades operam com base na outorga do serviço ou pela delegação da execução de atividades administrativas.

Conforme Ferreira & Ferreira (2022, p. 15), a “Administração Indireta consiste na transferência de atividades administrativas para pessoas jurídicas de direito público ou privado, incumbidas do provimento de serviços e produtos de interesse público”.

De maneira complementar, Cury afirma que, em termos gerais, “a criação dessa estrutura administrativa visa à consecução de duas finalidades principais: a prestação de serviços e a exploração de atividades econômicas” (CURY, 2018, p. 88).

Sousa (2014) acrescenta que os poderes atribuídos a essas entidades não são próprios, no sentido de originários, mas sim transferidos pela pessoa coletiva de fins múltiplos para outra de fins singulares.

Carvalho Filho (2015) complementa apontando que a administração indireta expressa a ideia de descentralização, manifestando-se por meio de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, às quais são atribuídas competências administrativas específicas.

No contexto angolano, Quemba (2024) informa que integram essa categoria os institutos públicos e as empresas públicas vinculadas à administração central ou local do Estado.

3.5.1. Institutos Públicos

No ordenamento jurídico angolano, os institutos públicos correspondem a entidades administrativas criadas pelo Estado para executar atividades específicas de interesse público, possuindo personalidade jurídica própria e certo grau de autonomia administrativa e financeira. Embora a expressão “instituto público” não seja usual no direito brasileiro, tais entidades aproximam-se, em termos funcionais, das autarquias, fundações públicas e determinadas entidades administrativas descentralizadas existentes no Brasil.

O n.º 1 do art. 3.º do Decreto Legislativo Presidencial (DLP) (n.º 2/20 de 19 de fevereiro) define os institutos públicos como:

Pessoas colectivas de direito público de substrato institucional, dotadas de personalidade jurídica e de autonomia, criadas para a execução de funções administrativas específicas no âmbito das políticas públicas e dos programas do Executivo, bem como das Autarquias Locais. (ANGOLA, 2020).

Assim, os institutos públicos angolanos podem ser compreendidos, para fins comparativos, como entidades da Administração Pública indireta, criadas para desempenhar funções públicas especializadas de forma descentralizada no Brasil.

O art. 4.º do referido diploma estabelece que os institutos públicos podem assumir diferentes formas organizacionais:

- a) Serviços personalizados: correspondem a serviços administrativos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa, criados para executar atribuições específicas da Administração Pública.

No contexto brasileiro, aproximam-se das autarquias administrativas especializadas, Carvalho Filho (2015) aponta o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidades que exercem funções públicas específicas com autonomia administrativa.

- b) Estabelecimentos públicos: entidades voltadas à prestação de serviços públicos sociais, como ensino, saúde, assistência social, cultura e desporto, podendo atuar mediante remuneração ou gratuitamente.

Possuem semelhança funcional no Brasil as entidades de apoio,

“[...] enquanto a entidade pública presta serviço público propriamente dito, a entidade de apoio presta o mesmo tipo de atividade, porém, não como serviço público delegado pela Administração Pública, mas como atividade privada aberta à iniciativa privada; ela atua mais comumente em hospitais públicos e universidades públicas” (DI PIETRO, 2018, p. 695).

- c) Fundações públicas: patrimônios públicos autônomos destinados à realização de finalidades sociais específicas, como educação, pesquisa científica, cultura, saúde e assistência social.

Aproximam-se diretamente das fundações públicas brasileiras, como “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Fundação Casa de Rui

Barbosa; Fundação Nacional do Índio; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fundação Nacional de Saúde” (Filho, 2015, p.547), cuja atuação é voltada à execução de atividades públicas de interesse coletivo.

3.5.2. *Empresas Públicas – O Setor Empresarial Público*

As empresas públicas ocupam uma posição peculiar na estrutura da Administração Pública, sobretudo em ordenamentos como o angolano, que admite a atuação estatal não apenas como ente normativo e fiscalizador, mas também como agente econômico.

O art. 2. Da Lei n.º 11/13 de 03 de setembro (LBSEP – Lei de Bases do Sector Empresarial Público) (ANGOLA, 2013), diz que integram o sector empresarial público:

- a) As empresas públicas;
- b) As empresas com domínio público;
- c) As participações públicas minoritárias.

Empresas públicas, nos termos do art. 3 da Lei n. 3 de setembro (Lei de Base do Sector Público Empresarial), “São aquelas que, por diploma legal, assim são expressamente qualificadas, cujo capital das empresas públicas é integralmente detido pelo Estado”

Sousa (2014, p. 144) complementa que “trata-se, pois, de entes criados pelo Estado, que não dependem diretamente do Executivo, como órgão de cúpula da Administração estadual, e que são dotados de órgãos de direção ou gestão”.

As características distintivas centrais das empresas públicas reside no seu capital exclusivamente estatal. “O que caracteriza a empresa pública é o seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades estatais, mas sempre capital público” (RAMOS, 1972, p. 16). Este entendimento é positivado no ordenamento jurídico angolano pelo art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 11/13, de 3 de setembro da (LBSEP) (ANGOLA, 2013), que estabelece: “O capital das empresas públicas é integralmente detido pelo Estado”.

Como exemplo de empresa pública, Dilukila (2022) menciona a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol).

Ferreira & Ferreira (2022) definem essas entidades como pessoas jurídicas de direito privado, pertencentes à Administração Pública indireta, criadas por autorização legal para prestação de serviços públicos ou realização de atividades econômicas. Essa natureza jurídica é reforçada por Carvalho Filho (2015, p. 517), ao afirmar que “As empresas públicas [...] têm personalidade jurídica de direito privado, o que, nesse aspecto, as torna diferentes das autarquias, qualificadas como pessoas jurídicas de direito público.”

Tal natureza privada é formalmente reconhecida pelo art. 5.º da Lei n.º 11/13, de 3 de setembro (ANGOLA, 2013), que determina: “As empresas públicas regem-se pelas normas de direito privado, salvo disposição legal em contrário”. Esse regime inclui inclusive as relações de trabalho, que se submetem à Lei n.º 12/23, de 27 de dezembro (Lei Geral do Trabalho) (ANGOLA, 2023), conforme previsto no art. 1.º, n.º 1, aplicável a contratos entre pessoas singulares e empresas públicas, privadas, mistas, cooperativas e organizações sociais.

Dessa forma, os trabalhadores das empresas públicas não se regem pela Lei n.º 26/22 (Lei de base da Função Pública) (ANGOLA, 2022), mas sim por contratos sob regime celetista, evidenciando que a atuação dessas entidades se dá fora do escopo típico da função pública.

Carvalho Filho (2015, p. 522) sintetiza: “[...] as empresas públicas exibem dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob o controle do Estado”. Di Pietro (2018) aprofunda esse diagnóstico ao apontar que o regime jurídico dessas entidades é híbrido, resultado da incidência conjugada de normas de direito privado e público.

“Esses dois aspectos demonstram, nitidamente, que nem estão elas sujeitas inteiramente ao regime de direito privado nem inteiramente ao de direito público [...]” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 522).

Ainda que adotem estrutura e métodos operacionais empresariais, não se pode ignorar sua vinculação formal aos fins públicos. Isso, no entanto, não autoriza a equiparação automática de seus trabalhadores à figura de funcionários públicos em sentido estrito.

Cavalcanti (1977, p. 6) reforça esse entendimento ao afirmar que “a sua estrutura é de direito privado e os seus métodos de trabalho devem também obedecer ao regime empresarial”. Acrescenta que, apesar de sua administração ser nomeada pelo Estado e de seu capital ser inteiramente público, o seu funcionamento segue normas de direito privado, e sua constituição formal é determinada por lei específica, sob forma jurídica de empresa.

“[...] A natureza pública ou privada da empresa não influi, entretanto, na de marcação do seu regime especial e das chamadas "liberdades" que desfrutam em relação aos serviços de administração direta” (CAVALCANTI, 1977, p. 7).

Di Pietro sistematiza os elementos comuns a essas entidades:

[...] criação e extinção autorizadas por lei; personalidade jurídica de direito privado; sujeição ao controle estatal; derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público; vinculação aos fins definidos na lei instituidora; desempenho de atividade de natureza econômica. (DI PIETRO, 2018, p. 614).

3.5.3. As Empresas com Domínio Público

De acordo o art. 4.º Da Lei n.º 11/13 de 03 de setembro (LBSEP) (ANGOLA, 2013). são as sociedades comerciais criadas ao abrigo da Lei das Sociedades Comerciais, em que o Estado diretamente, ou através de outras entidades públicas, exerce isolada ou conjuntamente uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:

- a) Detenção da totalidade ou da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou de fiscalização.

3.5.4. As Participações Públicas Minoritárias

De acordo o art. 5.º do mesmo diploma da Lei n.º 11/13 de 03 de setembro (LBSEP):

1. As participações públicas minoritárias referem-se àquelas situações em que o conjunto das participações detidas pelo Estado ou outras entidades públicas não origine qualquer das situações previstas no artigo anterior.
2. A integração das empresas participadas no sector empresarial público, tal como definidas no n.º 1 do presente artigo, aplica-se apenas à respectiva participação pública, designadamente no que se

refere ao seu registo e controlo, bem como ao exercício pelo Estado dos seus direitos de accionista ou sócio, cujo conteúdo deve levar em consideração os princípios decorrentes da presente Lei e demais legislação aplicável às empresas que integram o Sector Empresarial público. (ANGOLA, 2013).

3.6. Administração Autônoma

Dilukila (2022, p. 22) explica que “são entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem com independência a orientação da sua atividade”.

Segundo o mesmo autor Diluka (2022), essas instituições, não recebem remuneração pública, porém, gozam de liberdade administrativa e autonomia decisória, preservando, contudo, um vínculo com o Estado, na medida em que exercem funções ou prestam serviços de natureza pública. “E o Estado, por sua vez, reconhece os efeitos através de honorabilidade” (DILUKILA, 2022, p. 22). Nesse mesmo sentido, Quemba (2024, p. 163) complementa que tais entidades “podem ser de âmbito territorial, que compreende as autarquias locais, por exemplo, e de domínio institucional, integrando as associações públicas, como por exemplo as ordens profissionais”.

3.7. Administração Independente

De acordo Quemba(2024), consideram-se entidades administrativas independentes os entes não territoriais que, independentemente da sua designação e não integradas noutras formas de Administração Pública, prosseguem as suas atribuições com autonomia orgânica, funcional e técnica, sem a direção, superintendência ou tutela administrativa do Poder Executivo.

O mesmo autor Quemba (2024), reforça dizendo, que as entidades administrativas independentes dispõem de autonomia administrativa e financeira, bem como atribuições e competências em matéria de regulação da actividade económica, social, administrativa, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos fundamentais, de promoção e defesa da concorrência dos sectores público e privado.

De forma conclusiva, percebe-se que a organização administrativa do Estado, ao estruturar-se em níveis direto, indireto, autônomo e independente, evidencia a complexidade das formas pelas quais o poder público atua. Cada uma dessas esferas apresenta particularidades próprias quanto à personalidade jurídica, regime jurídico,

finalidade e grau de autonomia. Entre elas, a empresa pública constitui um dos exemplos mais emblemáticos de entidade híbrida, pois reúne natureza jurídica de direito privado e finalidade pública.

Carvalho Filho (2015, p. 522) sintetiza essa dualidade ao afirmar que as empresas públicas “exibem dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob o controle do Estado”. Ainda que dotadas de estrutura empresarial e submetidas predominantemente às normas de direito privado, as empresas públicas mantêm vínculo funcional com o Estado, desempenhando atividades de interesse coletivo. Todavia, essa vinculação não autoriza a equiparação automática de seus trabalhadores a funcionários públicos em sentido estrito, especialmente para fins penais, uma vez que tal equiparação depende de previsão legal expressa e de critérios objetivos relacionados ao regime jurídico e à natureza da função exercida.

4 CONCEITO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO DO ART. 376.º DO CÓDIGO PENAL ANGOLANO

No presente tópico, analisar-se-á o conceito de funcionário público para fins penais no ordenamento jurídico angolano. Todavia, a doutrina angolana dedicada especificamente à delimitação dogmática desse conceito ainda se revela relativamente escassa, sobretudo quando comparada ao desenvolvimento doutrinário verificado em outros ordenamentos jurídicos de tradição romano-germânica.

Nesse contexto, a principal referência utilizada nesta investigação será a doutrina defendida por Bangula Quemba, cuja produção apresenta uma das mais relevantes abordagens sistemáticas acerca do conceito penal de funcionário público em Angola.

Importa destacar, contudo, que a construção teórica desenvolvida e defendida por Bangula Quemba não ocorre de forma isolada. Para a fundamentação e interpretação do conceito previsto no art. 376.º CPA, o autor recorre amplamente à doutrina e à tradição dogmática do Direito Penal português, reconhecendo expressamente que sua investigação “tem como fonte o art. 386.º (Conceito de Funcionário) do CPP” (QUEMBA, 2014, p. 125), em razão da forte influência histórico-legislativa exercida pelo ordenamento português sobre o sistema jurídico angolano.

Assim, a exposição que se seguirá partirá, primordialmente, da visão apresentada por Quemba, sem desconsiderar as bases dogmáticas portuguesas que sustentam sua interpretação. Tal opção metodológica mostra-se adequada não apenas pela relevância do autor no cenário jurídico angolano, mas também pela necessidade de compreender o conceito penal de funcionário público a partir de uma construção dogmática mais ampla, capaz de fornecer critérios técnicos para a análise crítica da ampliação desse conceito no contexto angolano.

4.1. Estrutura Conceitual do Art. 376.º: Elementos e Grupos Normativos

O art. 376.º dispõe (Conceito de funcionário):

1. Para efeitos do Código Penal, a expressão funcionário abrange:
 - a) O funcionário civil;
 - b) O agente administrativo;

c) Os titulares de cargos políticos, eleitos ou nomeados;

d) Quem, ainda que provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a praticar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar, nomeadamente membros das forças armadas chamados a exercer funções civis de natureza pública.

2. Ao funcionário público são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas.

3. São ainda equiparados ao funcionário público, para efeitos do disposto nos artigos 358.º e 359.º, todos os que exerçam funções idênticas às descritas no n.º 1 no âmbito de qualquer organização de direito público de que Angola seja membro. (ANGOLA, 2020).

A inserção desse conceito no capítulo relativo aos crimes cometidos por funcionários no exercício de funções não é casual. Como observa Quemba (2024), essa técnica legislativa visa assegurar que a definição se projete para além dos tipos penais específicos ali previstos, alcançando toda a legislação penal, inclusive a extravagante. Nessa linha, o autor destaca que:

“[...] o conceito de funcionário público é aplicável não só aos crimes tipificados no Código Penal, mas em todos os crimes previstos em lei penal extravagantes [...]” (QUEMBA, 2041, p. 152).

Do ponto de vista dogmático segundo Miguel (2021), o conceito penal de funcionário público pode ser compreendido a partir de três vetores fundamentais:

- I. o “âmbito da atividade funcional”, isto é, a função pública administrativa e jurisdicional;
- II. o “elenco de agentes”, que são incluídos no conceito de funcionários, abrangendo aqueles que realizam de forma permanente ou profissional as formas funções publicas, e por fim
- III. a forma como essas atividades são desenvolvidas, ou seja, o seu conteúdo.

Com base nessa estrutura, Quemba (2024) diz que a doutrina angolana identifica no art. 376.º (ANGOLA, 2020) dois grandes grupos normativos:

1. O primeiro corresponde ao n.º 1 do artigo, que consagra um conceito estrito de funcionário público, que integra o núcleo tradicional da função pública. Aqui se incluem as alíneas:

No que concerne à alínea a), Cunha (2008) destaca o funcionário civil, como aquele ligado ao Estado e às suas entidades administrativas, como autarquias e institutos públicos, estão vinculados a pessoas coletivas do direito público e inseridos organicamente na estrutura administrativa, incluindo os militares e as forças armadas;

Já a alínea b), conforme acrescenta Garcia (2015), o agente administrativo é aquele admitido por nomeação provisória ou contrato de trabalho público, ingressa na função pública, exercendo atividade ao serviço de pessoas coletivas de direito público, sob direção dos respetivos órgãos;

A alínea c), por sua vez, segundo Cunha (2001), titulares de cargos políticos, eleitos ou nomeados, respondem penalmente não apenas pelos crimes previstos no Código Penal, mas também nos termos da Lei n.º 21/90, sempre que as condutas sejam praticadas no exercício das funções.

Essa primeira dimensão de acordo Quemba (2024) evidencia que o legislador parte de um critério funcional vinculado ao exercício de atividade inserida na Administração Pública, sob regime de direito público.

Contudo, o mesmo autor frisa que já nesse núcleo estrito surgem tensões interpretativas. A Lei n.º 21/90 (ANGOLA, 1990), ao limitar-se aos titulares nomeados, exclui os eleitos, criando uma lacuna de punibilidade que suscita questionamentos à luz do princípio constitucional da igualdade (art. 23.º da CRA).

4.2. O Conceito Alargado: Função Pública, Organismos de Utilidade Pública e Colaboração Eventual

A alínea d) segundo Quemba, consagra um conceito amplíssimo de funcionário público, incluído nessa categoria:

Nela estão enquadrados funcionários que « sem vinculação funcional ou pessoal, e por qualquer forma», (provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a praticar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na *função pública administrativa* ou *jurisdicional*, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em *organismos de utilidade pública* ou nelas participar, nomeadamente membros das forças

armadas chamados a exercer funções civis de natureza pública). (QUEMBA, 2024, p.160).

Isso quer dizer, segundo Cunha (2001) que, embora os agentes não possuam vínculo funcional, são convocados para exercer ou participar de atividade pública administrativa ou jurisdicional, ou mesmo, nessas mesmas condições, realizar atividades em organismo de utilidade pública. Incluem-se, nesse contexto, não apenas trabalhadores da Administração Pública, mas também particulares e funcionários de fato que exerçam funções nos limites traçados pela norma.

Importa salientar que o CPA não apresenta definição expressa de “função pública”, o que impõe o recurso ao Direito Administrativo para a delimitação do conceito. A função pública administrativa. Garcia (2015, p. 1343) entende por função pública administrativa “todo o tipo de actividade realizada por qualquer pessoa dentro do conjunto da denominada Administração direta, autónoma ou indireta do Estado”, abrangendo igualmente os institutos públicos.

A «*função pública administrativa*», de acordo Quemba:

« é aquela função do Estado caracterizada por uma atividade de satisfação imediata de interesses da comunidade heteronamente fixados e realizada por uma pessoa coletiva de direito público [...]. Assim cabe dentro desse conceito todo o tipo de actividade realizada por qualquer pessoa dentro do conjunto da denominada Administração directa, autónoma, ou indirecta do Estado. Cabe pois além da administração directa e autónoma, os casos dos institutos públicos e das associações públicas». (QUEMBA, 2024, p. 161).

No mesmo sentido dispõem da CRA que a Administração Pública integra “Administração Indireta do Estado, Administração Autónoma e a Administração Independente” (art. 198.º da CRA) (ANGOLA, 2010). Quemba, descreve :

a) a Administração Direta do Estado:

[...]como atividade que é exercida aos serviços integrados na pessoa coletiva, Estado sob direcção do Governo, (Executivo), que englobará a administração central do Estado, (órgãos auxiliares do titular do poder executivo) e administração local do Estado, órgãos da administração local do Estado, outros serviços desconcentrados da administração do Estado. (QUEMBA, 2024, p. 161)

b) Administração independente, de acordo o mesmo autor, é:

[...]a atividade exercida por pessoas colectivas públicas distintas do Estado (não integradas no Estado, que actuam em nome próprio e mediante órgãos próprios), visando contudo, a realização dos fins do Estado [...] e integra os

institutos públicos e as empresas públicas da administração central ou local do Estado” . (QUEMBA, 2024, p. 161).

- c) Segundo Quemba (2024), a administração autônoma é composta por entidades públicas com corpo próprio de pessoal dotadas de substrato pessoal, que atendem aos interesses de uma coletividade em regime de autoadministração, ainda que sob tutela governamental, podendo ter caráter territorial que compreende as (autarquias locais) ou institucional (ordens profissionais).
- d) A administração independente, conforme a Lei n.º 27/21, de 25 de outubro (ANGOLA, 2021), é formada por entes não territoriais que atuam com autonomia orgânica, funcional e técnica, sem estarem sujeitos à direção, superintendência ou tutela administrativa do Poder Executivo.

No tocante a «*função jurisdicional*» Quemba (2024) diz que deve incluir-se, para efeitos penais, o Ministério Público, os árbitros, os magistrados judiciais, os jurados, os peritos e funcionários judiciais, Complementa, Cunha (1996) o agente deve desempenhar ou participar no desempenho dessas atividades, abrangendo toda intervenção do agente no exercício da função administrativa ou jurisdicional, mesmo sem vínculo orgânico com a Administração.

Os organismos de utilidade pública (Quemba 2024), correspondem a pessoas “[...] coletivas de utilidade públicas, isto é, pessoas coletiva de direito privado que mereçam a qualificação de interesse publico, ou seja declaração de utilidade publica, independentemente do substrato que lhes presida”.(QUEMBA, 2024, p. 162).

4.3. Equiparação Penal no Setor Empresarial Público

“[...] o n 2.º equipara para efeito penais, os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas como funcionários públicos” (QUEMBA, 2024, p. 163). De acordo Cury (2018), a razão dessa equiparação não reside na natureza pública ou privada dos serviços prestados, mas no estatuto funcional desses agentes e na intensidade dos deveres que assumem perante o Estado. Para Quemba:

[...] a *ratio* da equiparação Legal reside, pois, no estatuto funcional dos gestores titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores e não na natureza dos serviços que prestam às pessoas coletivas. O que se compreende, pois a

gravidade acrescida do ilícito cometido por estes agentes reside precisamente na violação de certos deveres funcionais e não na natureza pública ou privada dos serviços que prestam. Pela minimíssima razão, conceito penal de funcionário incluem os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas. (QUEMBA, 2024, p. 163).

Nos termos do art. 3.º da lei n.º 11/13 de 3 de setembro (LBSEP) (ANGOLA, 2013), *empresas públicas* “São aquelas cujo capital é inteiramente detido pelo Estado”, o art. 2.º do mesmo diploma (Setor Empresarial Público), o art. 2.º (Âmbito do Setor Público Empresarial Público) daquele diploma, dispõem que o setor público empresarial integra:

- a) as empresas públicas,
- b) as empresas com domínio público e
- c) as participações públicas maioritárias.

Empresas de domínio público, os termos de art. 4.º da Lei n.º 11/13 de 3 de setembro (LBSEP) (ANGOLA, 2013),

[...] são as sociedades comerciais criadas ao abrigo da Lei das Sociedades Comerciais, em que o Estado diretamente, ou através de outras entidades públicas, exerce isolada ou conjuntamente uma influência dominante em virtude de algumas das seguintes circunstâncias. (ANGOLA, 2013).

Empresas com participação pública maioritária, nos termos do art. 5.º da mesma lei, diz que, “referem-se aquelas situações em que o conjunto das participações detidas pelo Estado ou outras entidades não origine qualquer das situações prevista no artigo anterior” (ANGOLA, 2013).

Entretanto, Quemba (2024) observa que o legislador, ao definir o conceito penal de funcionário, deixou de fora gestores, integrantes de órgãos de fiscalização, empresas com domínio público e empresas com participação minoritária, o que gera tratamento desigual e viola o princípio da igualdade (art. 23.º da CRA).

O autor acrescenta que também “ficam de fora trabalhador de empresas nacionais e de empresas concessionárias de serviços públicos”, embora estas últimas, como lembra Cury (2018, p. 177), sejam “empresas privadas que executam serviços públicos, mas que detêm algumas prerrogativas de direito público”.

Por fim, o n.º 3 do art. 376.º (ANGOLA, 2020) estende a equiparação penal aos que desempenham funções idênticas em organismos de direito público internacionais

dos quais Angola seja membro, especialmente nos crimes de corrupção ativa (art. 358.º) e corrupção passiva (art. 359.º).

Contudo, Quemba (2024) ressalta que o CPA não define expressamente o funcionário público estrangeiro, sendo necessário recorrer ao art. 461.º, que trata da corrupção no comércio internacional. Mesmo assim, tais agentes não se enquadram em todos os tipos funcionais, como o recebimento indevido de vantagem (art. 357.º) e o tráfico de influência (art. 366.º).

Dessa forma, conclui-se que o conceito penal de funcionário público angolano é abrangente e progressivamente ampliado, alcançando agentes que, em sentido estrito, não integram a estrutura estatal. Essa amplitude, embora vise proteger a Administração, exige delimitação mais precisa, para evitar violações ao princípio da legalidade penal e à segurança jurídica.

5 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. Conceito de Terceirização

A Administração Pública tem se revelado como um dos principais setores de contratação de serviços terceirizados, operando com base em normas e procedimentos formais.

Fernandes et al. (2017) apresenta a terceirização como uma forma racional de organizar o trabalho humano, ao alinhar os meios disponíveis aos objetivos pretendidos. Nesse contexto, constitui uma ferramenta de gestão voltada ao aumento da eficiência, ao aperfeiçoamento dos processos internos e à redução de custos na execução das atividades.

Na literatura, o fenômeno é também designado por diferentes denominações, tais como “subcontratação, focalização, descentralização, parceria, terciarização” (GUERRA & D’AMATO, 2016, p. 29). Esses autores acrescentam que “a terceirização ou subcontratação consiste em repassar para um terceiro, estranho à relação de emprego, o exercício de funções secundárias, por intermédio de uma empresa contratada” (GUERRA & D’AMATO, 2016, p. 29). Esse repasse de funções é realizado “através dos contratos e licitações, a fim de executar as atividades as quais podem ser delegadas ou outorgadas” (SANTOS, 2017, p. 15).

O uso adequado dessa prática tem tornado as atividades operacionais mais eficientes e vem sendo encarado pelo governo como um instrumento viável para promover transformações estratégicas na estrutura da Administração Pública, conforme observam Fernandes et al. (2017). Entretanto, como destacam os mesmos autores, a Administração Pública “só é possível se respeitado os princípios administrativos legais”, Fernandes et al. (2017, p. 29). Entre os quais se encontram os “princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, boa administração, probidade, do respeito pelo património e da responsabilização” (CRA, 2010).

Embora a terceirização seja amplamente utilizada como instrumento de gestão administrativa, sua delimitação conceitual não é uniforme na doutrina. Parte dos autores adota uma concepção ampla do instituto, enquanto outros defendem uma compreensão mais restrita, circunstância que influencia diretamente a definição dos limites jurídicos da atuação do particular perante a Administração Pública.

5.2. Terceirização em Sentido Amplo e Sentido Restrito

No âmbito da Administração Pública, Guerra e D'Amato (2016) distinguem duas acepções de terceirização: uma em sentido amplo e outra em sentido restrito. Em sentido amplo, refere-se ao instituto pelo qual um particular é contratado para a realização de uma atividade de interesse coletivo, abrangendo delegações como concessões, permissões de serviços, obras e bens públicos, além de processos de desestatização e desmonopolização. Já em acepção estrita,

“à terceirização possui alcance limitado às contratações realizadas pelo Poder Público com vistas à execução das denominadas atividades-meio, tarefas que não se configuram no âmbito das funções precípua da Administração” (GUERRA & D'AMATO, 2016, p. 29).

Sob a ótica de Kian (2006), essa noção ampla de terceirização tem suscitado controvérsias, sobretudo por englobar diferentes formas de inserção do particular na prestação de serviços públicos.

A distinção proposta por esses autores evidencia que a terceirização pode assumir significados distintos conforme o enfoque adotado. Essa diversidade conceitual exige diferenciar a terceirização de outros institutos frequentemente aproximados pela doutrina, especialmente da descentralização administrativa.

5.3. Atividade-meio e Atividade-fim

No contexto da terceirização na Administração Pública, a distinção entre atividade-meio e atividade-fim é fundamental para compreender os limites da contratação de terceiros. As atividades-meio, segundo Anzolin (2012, p. 26), são “aqueles serviços que não coincidem com os fins da empresa contratante”. Villaça (2010, p. 87) complementa: “são serviços de apoio que garantem o funcionamento da organização, mas não fazem parte de sua missão principal. São instrumentais, padronizáveis e podem ser terceirizados sem alterar a identidade do órgão ou empresa”. O autor ressalta que, como regra geral, a terceirização das atividades-meio é permitida, uma vez que envolve tarefas acessórias, instrumentais ou de suporte que não compõem a essência da função pública. Nesses casos, a contratação de terceiros é considerada legítima, pois não interfere na missão principal da entidade, limitando-se a viabilizar seu funcionamento.

Por outro lado, as atividades-fim Anzolin, (2012) explica, são serviços que coincidem com a função principal da organização, ou seja, fazem parte do núcleo da sua missão institucional. Representam a razão de existir do órgão ou empresa e não podem ser terceirizados na Administração Pública.

Todavia, há exceções, ressalta a mesma autora Anzolin, (2012), a terceirização da atividade-fim pode ser admitida quando realizada entre órgãos distintos, desde que não se trate de órgãos pertencentes à própria Administração Pública, e que haja reconhecimento formal do vínculo.

A distinção entre atividade-meio e atividade-fim possui especial relevância para a Administração Pública, pois demonstra que a terceirização não representa a transferência integral das funções estatais, mas apenas da execução de determinadas atividades, preservando-se o núcleo das funções públicas e a responsabilidade institucional do Estado.

5.4. Terceirização e Descentralização Administrativa

Embora parte da doutrina utilize a expressão terceirização em sentido amplo para abranger concessões, permissões e outras formas de descentralização administrativa, tais institutos não se confundem. Conforme explica Sousa (2014), a descentralização administrativa consiste em uma técnica de organização do Estado mediante a qual determinadas atividades são atribuídas a outra pessoa jurídica, integrante ou não da Administração indireta, para que as exerça em nome próprio e segundo o regime jurídico que lhe for aplicável. A terceirização, por sua vez, caracteriza-se pela contratação de empresa privada para executar serviços específicos, permanecendo a direção, a fiscalização e a responsabilidade geral da atividade sob a titularidade da Administração Pública de acordo (Guerra & D'Amato, 2016)

A distinção entre esses institutos assume especial relevância para a presente pesquisa, pois ambos representam formas de colaboração entre o Estado e particulares, mas produzem consequências jurídicas distintas. Enquanto a descentralização altera a forma de organização administrativa mediante a atuação de outra pessoa jurídica na execução de determinada atividade pública, a terceirização limita-se à execução material de serviços previamente definidos em contrato, sem que haja transferência da

titularidade da função administrativa ou integração dos trabalhadores terceirizados à estrutura estatal.

5.5. Empresas Públicas e Terceirização Administrativa

Conforme demonstrado no capítulo dedicado à Administração Pública Angolana, as empresas públicas integram a Administração indireta e submetem-se predominantemente ao regime jurídico de direito privado. Nesse sentido, Sousa (2014) observa que essas entidades constituem organizações estatais estruturadas segundo formas próprias do direito privado, embora criadas para atender finalidades de interesse público.

Essa circunstância, entretanto, não autoriza a identificação das empresas públicas como modalidades de terceirização administrativa. Diferentemente da empresa terceirizada, que mantém apenas uma relação contratual com a Administração Pública para a prestação de serviços determinados de acordo (Guerra & D'Amato, 2016), a empresa pública integra a estrutura administrativa do Estado, sendo resultado da técnica de descentralização administrativa. Assim, embora ambas possam desempenhar atividades em benefício da Administração Pública, possuem natureza jurídica, fundamento de criação e regime jurídico distintos de acordo (Sousa 2014).

Essa distinção mostra-se particularmente importante para a presente investigação, pois evidencia que a mera vinculação de um trabalhador a uma empresa pública ou a uma empresa contratada pela Administração não é suficiente, por si só, para caracterizá-lo como funcionário público para fins penais. A eventual equiparação dependerá dos requisitos estabelecidos pela legislação penal

5.6. Consequências Penais da Terceirização

Guerra e D'Amato (2016, p. 29) explicam que “a terceirização ou subcontratação consiste em repassar para um terceiro, estranho à relação de emprego, o exercício de funções secundárias, por intermédio de uma empresa contratada”. Esse repasse de funções a terceiros gera uma relação contratual com a Administração, mas isso não é suficiente, por si só, para que os trabalhadores terceirizados sejam equiparados a funcionários públicos.

De acordo com Pires (2022), tal equiparação somente seria possível se o exercício da função pelo agente terceirizado correspondesse, de maneira intrínseca, a uma atividade típica da Administração Pública, o que depende diretamente do regime jurídico que regula tal atividade. Para que um profissional do setor privado seja considerado funcionário público, é indispensável que sua atuação esteja subordinada a um regime jurídico de direito público e voltada à satisfação de interesses públicos.

Assim, a terceirização estabelece uma relação contratual entre a Administração Pública e a empresa prestadora de serviços, mas não transfere automaticamente aos trabalhadores terceirizados a condição jurídica de funcionários públicos. Conforme sustenta Pires (2022), eventual equiparação somente poderá ocorrer quando a atividade exercida corresponder materialmente a uma função pública submetida ao regime jurídico de direito público. Portanto, a mera prestação de serviços em favor da Administração Pública, ainda que realizada de forma permanente ou em benefício de entidade estatal, não autoriza, por si só, a equiparação do trabalhador terceirizado à condição de funcionário público para fins penais.

6 DIREITO COMPARADO ENTRE ANGOLA E BRASIL

A análise de Direito Comparado que se desenvolve a seguir incide sobre a definição penal constante do art. 376.º do CPA (ANGOLA, 2020), a partir do exame das construções normativas angolana e brasileira. O objetivo consiste não apenas em evidenciar as controvérsias inerentes à elaboração e à interpretação desse conceito, mas, sobretudo, em analisar o tratamento legislativo conferido à matéria nesses ordenamentos.

A legislação estrangeira considerada, à semelhança da angolana, parte de uma concepção ampliada de funcionário público, cuja delimitação normativa suscita relevantes debates acerca de seus limites e fundamentos.

6.1. Código Penal Brasileiro: O Conceito de Funcionário Público – Análise do

***Caput* do art. 327 do Código Penal**

No direito penal brasileiro, o conceito de funcionário público para fins penais encontra-se expressamente definido no Código Penal, o qual adota uma concepção ampliada, especialmente após as alterações legislativas voltadas à equiparação de determinados agentes privados. Nesse sentido, dispõe o 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, 1940).

O *caput* do art. 327: “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.” (BRASIL, 1940).

6.2. Cargo Público

Cury (2018), o conceito jurídico de cargo público está disciplinado no art. 3.º da Lei nº 8.112/1990, que define como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. O parágrafo único do mesmo artigo complementa que os cargos públicos são criados por lei, possuem denominação própria e têm seus vencimentos remunerados pelos cofres públicos, podendo ser providos em caráter efetivo ou em comissão. Segundo Odete Medauar, a palavra cargo acarreta o seguinte significado:

O conjunto de atribuições e responsabilidades criada por lei em número determinado. Com o nome certo e remuneração específica por meio de símbolos numéricos e/o Alfabéticos. Todo o cargo implica o exercício de função pública. O ato administrativo, que atribui a uma pessoa o exercício inicial de um cargo e a nomeação (MEDAUAR, 2018, p.268).

6.2.1. Emprego Público

Emprego público, “por sua vez, é o serviço temporário, com contrato em regime especial ou de conformidade com o disposto na Consolidação das Leis do Trabalho” (BITENCOURT, 2018, p.180). Segundo Scalcon:

[...] é apenas aquele no qual há um vínculo direto, formal, de natureza celetista, entre uma pessoa física e uma pessoa política (um Município, por exemplo), uma pessoa jurídica de direito público da Administração indireta (uma autarquia, por exemplo) ou, ainda, uma pessoa jurídica de direito privado da Administração Pública indireta (empresas estatais, por exemplo). (SCALCON, 2019, 114).

Acresce Cury “Em linhas gerais, essas unidades de atribuições distinguem-se pelo vínculo que liga o servidor ao Estado: o ocupante de cargo público possui um vínculo estatutário, enquanto o empregado público tem vínculo contratual regido pela CLT” (CURY, 2018, p. 137).

6.2.2. Função Pública

Função pública, segundo Cury (2018), considera que o termo função pública foi introduzida no art. 327 no CPB de modo a promover abrangência e elasticidade ao conceito em estudo. Bitencourt concorda dizendo: “O nosso Código Penal, no art. 327, adotou a noção extensiva e deu maior elasticidade ao conceito de funcionário público (BITENCOURT, 2018, p.180). Cury, critica dizendo que o termo “possui definição pouco precisa, abrangendo, em sentido amplo e pouco técnico, não apenas a função administrativa, disciplinada no Capítulo VII da Constituição da República, mas igualmente as funções legislativas e jurisdicionais” (CURY, 2018, p.137). E em função a

isso “[...] não exige, para caracterização deste, o exercício profissional ou permanente da função pública. Basta o indivíduo exercer, ainda que temporariamente e sem remuneração, cargo, emprego ou função pública” (BITENCOURT, 2018, p.180).

Neste sentido, cumpre destacar que o Direito Administrativo elenca somente duas espécies de funções: a função de confiança (artigo 37, V, da Constituição Federal) e a função dos contratados por tempo indeterminado para a execução de atividade excepcional de interesse público, de natureza temporária. (Cury, 2018, p.137).

Segundo Cury (2018), no Direito Penal, a expressão “função pública” não tem o mesmo significado técnico que possui no campo da administração pública. Enquanto na esfera administrativa “função” é uma atividade formalmente atribuída a um cargo ou emprego público, no Direito Penal o uso do termo é mais amplo e residual. É usada para abranger situações em que a pessoa desempenha alguma atividade de interesse da Administração Pública, mesmo sem ocupar formalmente um cargo ou emprego público.

A mesma autora enfatiza dizendo que, essa ampliação conceitual é muitas vezes feita com base na finalidade da atividade exercida, o que gera discussões sobre a legalidade de se aplicar normas penais a essas pessoas, especialmente diante do princípio da legalidade penal – que exige tipificação clara e prévia das condutas e das categorias de agentes puníveis.

6.2.3. *Funcionário público por equiparação*

Para melhor compreender o contexto do tema sob uma perspectiva cronológica, faz-se necessário considerar a redação original do art. 327 do CPB (BRASIL, 1940).

Em sua formulação inicial, Cury (2018) explica que o referido dispositivo possuía um parágrafo único que equiparava a funcionário público, para efeitos penais, aquele que exercia cargo, emprego ou função em entidade paraestatal. Ou seja, além dos funcionários da administração pública direta, o Código Penal também equiparava: pessoas que atuavam em entidades paraestatais, mesmo que não fossem servidores públicos tradicionais.

Posteriormente, com o advento da Lei nº 6.799 de 23 de junho 1980, essa disposição foi reorganizada, passando o conteúdo do antigo parágrafo único a constituir o §1º do referido artigo. Tal reestruturação normativa ocorreu em razão da introdução de uma causa especial de aumento de pena aplicável aos crimes contra a Administração Pública, praticados por agentes que ocupassem cargos em comissão da Administração

Pública Direta e Indireta. Nesse contexto, a principal controvérsia interpretativa que se estabeleceu dizia respeito à delimitação do conceito de “entidade paraestatal” especialmente se o termo abrangia as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Mas tarde, com o advento da Lei n. 9.983/2000 que ampliou a equiparação do conceito penal, de acordo a Bitencourt (2018) passaram a ser equiparação a funcionários públicos: “quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de “atividade típica da Administração Pública” (BITENCOURT, 2018, p. 181).

Essa ampliação, na perspectiva de Cury (2018), gerou importantes debates doutrinários e controvérsias interpretativas, pois intensificou a problemática dos dois elementos acima referidos relacionada à delimitação do conceito penal de funcionário público; “o termo “paraestatal” (art. 327, § 1º, primeira parte, do CPB), e a vaga noção de “atividade típica da Administração Pública” (art. 327, § 1º, segunda parte, do CPB) (SCALCON, 2019, P. 113). Que passaram a constituir a base das principais dificuldades interpretativas relacionadas à aplicação da norma penal.

6.2.4. Entidades paraestatal

Cury (2018) explica o que termo “paraestatal” tem origem no vocábulo italiano *paraestatale*, extraído das legislações fascistas de 1924 e 1926, significando “aquele que caminha ao lado do Estado”. O processo de “paraestatalização” consistiria, assim, em uma forma de descentralização pela qual o Estado transfere determinadas funções a entidades paralelas, de interesse público, mas executadas fora da estrutura estatal direta.

“[...] são vários os sentidos que leis, doutrinadores e tribunais têm emprestado à expressão” (Carvalho filho, 2015, p 483).

A observação de Carvalho Filho evidencia que a expressão "entidade paraestatal" não possui significado uniforme no Direito Administrativo brasileiro. A ausência de consenso doutrinário quanto ao seu conteúdo torna necessária a análise das diferentes correntes que buscaram delimitar o alcance desse conceito, especialmente porque tais divergências repercutem diretamente na interpretação do art. 327 do Código Penal Brasileiro.

No campo do Direito Administrativo existem posicionamentos e interpretações diferentes quanto ao uso do termo. Maria Sylvia Zanela Di Pietro, entende que entidades paraestatais “são pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado”. (Pietro, 2018 p.726).

A posição de Di Pietro restringe o conceito de entidade paraestatal às pessoas jurídicas de direito privado instituídas por particulares para a execução de atividades privadas de interesse público, submetidas ao fomento e ao controle estatal. Trata-se de uma compreensão mais restritiva, que não é compartilhada por toda a doutrina administrativista.

Carvalho Filho entende que tais entidades deveria abranger:

[...] toda pessoa jurídica que tivesse vínculo institucional com a pessoa federativa, de forma a receber desta os mecanismos estatais de controle. Estariam, pois, enquadradas como entidades paraestatais as pessoas da administração indireta e os serviços sociais autônomos. (Carvalho Filho, 2015, p.484).

Segundo o mesmo autor: Na verdade, sequer as autarquias deveriam, a rigor, estar excluídas da categoria das paraestatais, como sustentam alguns estudiosos. A despeito de serem pessoas de direito público, não estão no interior (já que não são órgãos), mas sim ao lado do ente federativo, e, tanto quanto as demais entidades, estão sujeitas à vinculação estatal e desempenham funções do interesse do Estado, em perfeita sintonia com suas metas. Para uma compreensão lógica, em nosso entender, ou a pessoa caracteriza-se como estatal, se for integrante do próprio Estado, como é o caso das pessoas federativas, ou, não sendo assim, terá ela que qualificar-se como paraestatal, por atuar em direta colaboração com o Estado por força de vínculo jurídico formal.

Diferentemente da posição anteriormente apresentada, Carvalho Filho propõe uma compreensão significativamente mais ampla do conceito de entidade paraestatal. Para o autor, o elemento determinante não reside na natureza jurídica da entidade, mas na existência de vínculo institucional com o Estado e na colaboração formal para a realização de interesses públicos.

Ainda para Celso Antônio Bandeira de Mello paraestatais:

[...] abrange pessoas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa à qual o Estado dispensa especial atenção. Este exclui do rol as empresas públicas e as sociedades de economia mista, tratando apenas das pessoas que desempenham tarefas típicas, porém não exclusivas do Estado. (MELLO, 2014, p.43).

Observa-se, portanto, que a doutrina administrativa não apresenta entendimento uniforme acerca da extensão da expressão "entidade paraestatal". Enquanto alguns autores defendem uma concepção ampliativa, outros restringem seu alcance a determinadas entidades privadas colaboradoras do Estado, revelando a ausência de consenso conceitual sobre o tema.

“Essa funda divergência acaba levando os estudiosos, sem dúvida, a não empregar a expressão, por ser destituída de qualquer precisão jurídica” (Carvalho Filho, 2015, p 483).

Essa constatação evidencia que a indefinição existente no âmbito do Direito Administrativo não pode ser ignorada quando a expressão é utilizada pelo Direito Penal. Pelo contrário, a ausência de precisão conceitual exige cautela interpretativa, sobretudo em razão da incidência do princípio da legalidade e da vedação da analogia em prejuízo do acusado.

Tendo a conceituação administrativa de entidade paraestatal, é importante trazer a discussão para dentro da análise do Direito Penal.

Dentro da dogmática penal, o Código Penal define funcionário público, para efeitos penais, de forma extensiva, como aqueles que “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal” (BRASIL, 1940).

Scalcon (2019) sustenta que a aplicação da primeira parte do §1º do art. 327 do CPB depende da adequada definição da expressão “entidade paraestatal”, porque ela apresenta histórica controvérsia semântica. Nesse sentido, identifica a existência de dois possíveis significados: um sentido genético ou originário e um sentido atual ou evolutivo.

A distinção proposta por Scalcon demonstra que o significado atribuído à expressão "entidade paraestatal" sofreu modificações ao longo da evolução legislativa e constitucional brasileira. Assim, a compreensão atualmente adotada não pode desconsiderar as alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação posterior.

O sentido originário a renomada autora diz que do termo “paraestatal” aproxima-se da noção de Administração Pública indireta, abrangendo autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, além de já incluir entidades como as do Sistema S. Esse entendimento estava inserido em um contexto específico, notadamente vinculado ao debate acerca da dispensa de licitação por parte dessas entidades.

Com a Constituição Federal de 1988, todavia, não cabe mais conceber “empresas estatais” como sinônimo de “paraestatais”. A definição de empresa estatal na Lei das Estatais – Lei nº 13.303/2016, art. 2º, § 2º, art. 3º e art. 4º. Portanto, à luz da atual ordem constitucional, a expressão “paraestatal” englobaria, no seu sentido máximo, o “Sistema S” e, mais recentemente (após a “Reforma Administrativa” brasileira de 1998), também as novas figuras do terceiro setor chamadas Organizações Sociais e Oscips. (SCALCON, 2019, p. 113).

Sob essa perspectiva, a autora afasta a utilização indiscriminada do conceito originário de entidade paraestatal, sustentando que a evolução constitucional e legislativa brasileira exige uma releitura da expressão compatível com o atual ordenamento jurídico.

Diante dessa transformação, a manutenção do sentido originário revela-se insustentável.

Daniela Martinho Cury, por outro lado utiliza o art. 84 da Lei n.º 8.666/93 como fundamento para uma interpretação extensiva do termo “entidades paraestatais”, equiparando-o a sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias, tal compreensão não é isenta de críticas. Conforme afirma a autora,

[...] para legitimar a interpretação extensiva do termo, como paralelo, emprega-se como amparo legal a disposição expressa no artigo 84 da lei 8.666/93, na qual incluíram como sinônimo de entidades paraestatais as sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias. (CURY, 2018, p. 147).

Embora a interpretação proposta por Cury encontre respaldo em dispositivos da legislação administrativa, sua aplicação ao Direito Penal demanda análise mais criteriosa. Isso ocorre porque a ampliação do conceito de funcionário público para fins penais não pode decorrer automaticamente de definições elaboradas para outros ramos do Direito.

Scalcon & Campana (2020) sustenta que, embora o §1º do art. 84 da Lei n.º 8.666/93 apresente um conceito de “entidade paraestatal” próximo ao sentido originário do termo, tal definição não pode ser automaticamente transposta para o Direito Penal.

Isso porque a referida lei utilizou esse conceito com finalidades específicas – assegurar a submissão dessas entidades ao regime licitatório e delimitar o sujeito ativo dos crimes licitatórios valendo-se, para tanto, de um sentido pré-constitucional.

A crítica formulada pelos autores reforça a necessidade de distinguir o emprego da expressão "entidade paraestatal" no Direito Administrativo daquele adotado pelo Direito Penal. Afinal, conceitos elaborados para disciplinar regimes administrativos não podem ser automaticamente transportados para o âmbito penal sem observância dos limites impostos pela lei.

Apesar dessas inúmeras discussões sem conclusão em relação a unificar da definição de paraestatal, com entrada em vigor da Lei 6.799/80 revigorou-se o debate, em função a inclusão do paragrafo segundo do art. 327 do CPB.

“A alteração legislativa, em evidencia, passou então a ser empregue como alicerce para ampliar a definição original do termo, “paraestatal”, sob o argumento de que a legislação penal, acolhendo “sentido jurídico próprio” (CURY, 2018, p.148).

A partir dessa alteração legislativa, parte da doutrina passou a defender que o conceito de entidade paraestatal assumiria autonomia no âmbito penal. Todavia, essa conclusão permanece objeto de controvérsia, justamente porque envolve a possibilidade de ampliação do alcance da norma incriminadora.

Por incluir nessa expressão não apenas as autarquias, mas igualmente quem “exerçam cargos em comissão ou função de direção ou acessoriamente de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo Poder Público” (BINTECOURT, 2015, p.182).

“Os Tribunais, no âmbito penal, costumam interpretá-la de forma amplíssima, sob o argumento de que o legislador quis conferir a máxima tutela à administração pública” (SCALCON & CAMPANA, 2020, p. 14).

Essa orientação jurisprudencial demonstra uma tendência de ampliação da tutela penal da Administração Pública. Contudo, essa interpretação não afasta a necessidade de verificar se tal expansão permanece compatível com os limites impostos pelos princípios estruturantes do Direito Penal.

Cury (2018), mesmo reconhecendo que tais posições são válidas e bem fundamentadas, é mais correto adotar aquela que respeita os princípios do direito penal, especialmente a proibição do uso de analogia contra o réu (*in malam partem*).

Por fim, há outro elemento típico no conceito de equiparação de funcionário público que exige uma pequena reflexão: “para a execução de atividade típica da Administração Pública”. Afinal, o que pode ser interpretado como “atividade típica da Administração Pública?” (BITENCOURT, 2018, p. 182)

6.2.5. Atividade Típica da Administração pública

O art. 327 do CPB, de acordo com Cury (2018), foi elaborado originalmente da seguinte forma: equiparasse a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha em empresa prestadora de serviço contratada ou convencionada para a execução de atividade típica de previdência social.

“Contudo, uma das emendas ao Projeto alterou a expressão (atividade típica de previdência social) para “atividade típica da administração pública” (SCALCON & CAMPANA, 2020, p 14).

Todavia, essa alteração foi feita para constar que seriam “equiparados a funcionário público os empregados das empresas prestadoras de serviço contratadas ou conveniadas para a execução de atividade típica da administração pública”. (CURY, 2018, p. 153). Alargando mais uma vez o conceito.

Para Scalcon & Campana (2020), no projeto original (PL 933/99), a redação era mais restrita: falava apenas em “atividade típica da previdência social”. Isso fazia sentido porque o projeto tratava especificamente de crimes ligados à Previdência Social.

Essa alteração acabou destituído de contexto, fazendo com que a doutrina tivesse dificuldade em conceituar atividade típica da administração pública (Scalcon & Campana, 2020).

Reconhecendo a dificuldade em conceituar a atividade típica, a doutrina passou a associar a indefinição do termo à natureza dinâmica da administração, aliada à sua abrangência e heterogeneidade, desaguando na conclusão de que com o passar do tempo esta função foi concebida de forma diversa pelo Estado. (CURY, 2018, p. 153).

Para a renomada autora, “[...] não há dúvidas, porém, de que o emprego da indefinição assentou a dificuldade interpretativa que envolve o conceito penal” (CURY, 2018, p. 154).

Em função a imprecisão da definição do termo utilizado pelo Código Penal, no âmbito administrativo, Carvalho Filho (2015), lembra que a organização política do Brasil admite três poderes políticos na Constituição Federal. Essa repartição de poderes e estabelecida também para os Estados-membros, mas não para os municípios que não possuem em sua estrutura orgânica o poder judiciário, vigorando, neste tipo a bipartição de poderes.

Nesta repartição, a cada um dos poderes lhe é atribuída uma função típica, que retrata, em outras palavras, as atividades naturais para a qual foi instituído cada poderes. Logo no entendimento do autor são consideradas as funções legislativas, executivas e judiciário.

Segundo Cury (2018) Transportando a expressão para o campo do direito penal o termo “atividade típica da Administração Pública”, traçou-se definições atrelada ao exercício direito da atividade do Estado, restringindo-se aos serviços que sofrem as necessidades coletivas, não relacionadas a atividade privada.

Relembra a autora que a definição da função pública se encontra alicerçada ao tipo penal de atividade que é exercida pelo sujeito que pratica o crime funcional. Aplicando essa primícia para o conceito equiparado, é possível verificar que os funcionários das sociedades de economia mista, de empresa pública e das fundações instruídas pelo poder público, serão assim considerados tão-somente quando praticarem crimes contra a administração pública, durante o desempenho de uma atividade não privada.

Nessa mesma linha, Raquel Lima Scalcon aprofunda a análise ao afirmar que:

[...] a expressão “atividades típicas da administração pública” que se precisa trabalhar. Defende-se, assim, que seu sentido se liga às duas facetas da atividade estatal: a função pública e o serviço público. São elas as atividades típicas da administração pública, desde que prestadas sob um regime de direito público. (SCALCON & CAMPANA, 2020, p.14).

A primeira refere-se ao exercício de prerrogativas estatais, enquanto a segunda diz respeito à prestação de serviços destinados à coletividade. Contudo, a autora ressalta que tais atividades apenas podem ser consideradas típicas da Administração Pública

quando exercidas sob regime de direito público, o que exclui, em regra, aquelas desempenhadas sob lógica estritamente privada ou empresarial.

Dessa forma, a conjugação dos entendimentos permite concluir que a equiparação penal ao conceito de funcionário público exige a verificação cumulativa de dois elementos: “análise da natureza da atividade desenvolvida pelo órgão e o regime jurídico incidente sobre ela” (SCALCON & CAMPANA, 2020, p.15).

Logo, Pires (2022), reforça a ideia de Scalcon, para que uma atividade seja reconhecida como típica, é necessário que ela esteja submetida a um regime jurídico de direito público, ou seja, que seja regida por normas e princípios próprios da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, se a atividade for regulada apenas por normas de direito privado como ocorre em muitos contratos de prestação de serviços terceirizados, não é possível equiparar o profissional do setor privado ao funcionário público para fins penais, pois falta o vínculo jurídico e funcional com o Estado.

6.3. A Teoria Restritiva de Funcionário Público para Fins Penais Defendida por Raquel Lima Scalcon

A análise da doutrina defendida por Raquel Lima Scalcon parte da compreensão de que a condição penal de funcionário público, no direito penal, deve ser interpretada de forma restritiva. A autora começa indagando-se sobre a interpretação do art. 327 do CPB,

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.

Sustentando que “seria necessário interpretá-lo de modo teleológico-restritivo no âmbito penal” (SCALCON, 2021, p. 33).

Tudo porque, em sua visão, deve-se questionar se:

[...] o tratamento penal conferido a ocupante de emprego público em uma pessoa política, ou, ao menos, em uma pessoa jurídica de direito público, deva ser plenamente idêntico ao conferido a ocupantes de emprego público

em uma empresa estatal- pessoa jurídica de direito privado. (SCALCON, 2021, p. 33).

A autora acrescenta que “[...] parece que tais empresas não teriam tecnicamente iguais deveres-poderes em termos de promoção dos fins estatais” (SCALCON, 2021, p. 33), evidenciando que a equiparação automática ignora diferenças estruturais relevantes.

Segundo ela, a jurisprudência brasileira não releva essas diferenças e considera funcionário público, para fins penais, agentes vinculados a pessoas políticas, a pessoas jurídicas de direito público da administração indireta, ou a pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta, independentemente de prestarem serviço público ou exercerem atividade econômica.

6.3.1. Condição de Funcionário Público para Efeitos Penais no Contexto de Empresas Estatais

Aqui a autora coloca uma questão central: “afinal quem ocupa um emprego público em uma empresa estatal deve ser considerado funcionário público” (SCALCON, 2021, p. 34).

Para a autora, Scalcon (2019), empresas estatais são as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, isto é, pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos ou exercem atividade econômica estrita e são controladas, no sentido societário, por uma pessoa política.

Por ocupante de emprego público, “entenda-se apenas o sujeito que possuir um vínculo direto, de natureza celetista (de direito privado), com a estatal” (SCALCON, 2021, p. 35).

Com isso reconhece que, do ponto de vista do direito constitucional e administrativo, não há dúvida de que, nas empresas estatais, existem empregos públicos. Ou seja, juridicamente, esses trabalhadores podem ser considerados vinculados ao Estado. Contudo, o ponto central não é esse. O problema reside em saber se essa noção pode ser automaticamente transportada para o Direito Penal.

Para a autora, não deveria. No direito penal, essa expressão precisa ser interpretada de forma mais restrita, como já mencionado anteriormente, pois os crimes contra a Administração Pública não se definem apenas pelo vínculo com o Estado, mas

pela proteção de um bem jurídico específico e pela existência de um dever jurídico extrapenal.

Nesse sentido, afirma-se que:

[...] os crimes contra a Administração Pública praticados por funcionários públicos devem ser considerados crimes de violação de dever, nesses crimes a autoria é definida pelo critério da titularidade de um dever jurídico extrapenal frente ao bem jurídico penalmente tutelado e não pelo critério de domínio. (SCALCON, 2021, p. 37).

O dever jurídico extrapenal, segundo a autora, Scalcon (2021) é o elemento que confere ao agente uma posição especial de responsabilidade em relação à Administração Pública. Esse dever não nasce do direito penal, mas de outros ramos do direito, sendo ele que qualifica o vínculo do sujeito com a estrutura estatal. Em razão disso, somente quem é titular desse dever pode ser considerado autor de crimes contra a Administração Pública, pois é essa posição que lhe garante um acesso especial ao bem jurídico, permitindo-lhe atuar diretamente sobre os interesses e recursos da Administração.

Esse acesso diferenciado implica também uma possibilidade qualificada de lesão, de modo que o agente que ocupa essa posição possui maior capacidade de causar danos em comparação a terceiros. Assim, não é qualquer pessoa que pode ser autora desses crimes, mas apenas aquela que, por força desse dever extrapenal, encontra-se em uma posição de responsabilidade institucional diante da Administração Pública.

A partir disso, a autora formula duas questões centrais:

Como conceituar o bem jurídico Administração Pública? Que dever extrapenal seria titularizado pelo agente, a fim de qualificá-lo como funcionário público para fins penais e, logo, torná-lo potencial autor de crimes contra a Administração Pública desde dentro? (SCALCON, 2021, p. 38).

Para responder a essas questões, propõe restringir o conceito de Administração Pública, afastando a concepção ampla tradicional. Assim, abandona a “noção puramente formal de Administração Pública direta ou indireta proveniente do direito administrativo” e adota uma “noção material que dê coerência interpretativa e justifique a intensidade da intervenção penal” (SCALCON, 2021, p. 39).

Nesse sentido, sugere que a Administração Pública seja compreendida como aquela cuja atividade está submetida a um regime jurídico de direito público. Esse regime constitui o elemento distintivo da administração materialmente pública,

caracterizado pela titularidade de poderes públicos necessários à prossecução dos fins estatais.

O regime jurídico-administrativo é definido como:

[...] um conjunto de regras jurídicas que excetuam o regime privado, sob o fundamento de buscar garantir a indisponibilidade da persecução dos fins do Estado, os quais não podem estar sujeitos à vontade dos indivíduos que os promovem. (SCALCON, 2021, p. 39).

Dessa característica decorrem duas consequências: de um lado, a existência de prerrogativas públicas; de outro, a imposição de restrições ao agente, que passa a atuar vinculado ao interesse coletivo, de forma impessoal e objetiva.

6.3.2. Condição de Funcionário Público para Fins Penais: O Critério Fundante no Âmbito do Poder Executivo.

No âmbito do Poder Executivo, a autora afirma que o reconhecimento da condição de funcionário público “demandará não apenas um critério geral mínimo, comum a todos os Poderes, mas também critérios materiais específicos, que se ajustem às peculiaridades de cada Poder” (SCALCON, 2021, p.38).

O critério geral mínimo consiste na existência de “algum vínculo direto entre a pessoa física e quaisquer dos Poderes, seja a relação de direito público ou de direito privado (celetista)” (SCALCON, 2021, p. 38).

Todavia, esse critério não é suficiente. É necessário que esse vínculo seja acompanhado de deveres jurídicos extrapenais que qualifiquem a responsabilidade do agente perante o bem jurídico Administração Pública (SCALCON, 2021, p. 41).

Assim, para que haja funcionário público no âmbito do poder executivo, “deve haver uma pessoa física que seja titular de um dever de impessoalidade e objetividade na promoção dos fins indisponíveis do Estado” (SCALCON, 2021, p. 42/43).

Esse dever lhe será transferido:

- I. Pela existência de um vínculo direto, de direito público (formal/estatutário ou material/não estatutário); entre o sujeito e o Estado. Trata-se da noção de cargo público ou função pública.
- II. Pela atuação concreta em atividade desempenhada por uma administração materialmente pública, identificável pela sua sujeição a

um regime jurídico de direito público, mesmo quando o vínculo for de direito privado (celetista).

A autora esclarece dois pontos fundamentais: o vínculo com o Estado deve ser sempre direto, e não indireto; e não basta qualquer vínculo, sendo indispensável que a atividade esteja submetida a um regime jurídico de direito público. Caso o vínculo seja indireto, isto é, de um vínculo por meio de uma pessoa jurídica de direito privado externa à Administração pública, mas que com ela tenha um vínculo direto. “Por exemplo, o médico com vínculo celetista com hospital particular convencionado ao SUS” (SCALCON, 2021, p. 43). Ali poderia se falar de funcionário público para fins por equiparação em função ao (art.327, § 1º CPB).

Nesse contexto, questiona-se: “Como justificar o mesmo tratamento penal conferido a alguém com um vínculo de direito público com o Estado e a alguém com um vínculo de direito privado / celetista?” (SCALCON, 2021, p. 44).

A resposta reside na verificação de que ao menos a atividade desenvolvida pelo órgão estatal, na qual trabalha o agente estão submetidas ao regime jurídico de direito público.

Se a atividade estiver submetida ao direito público, haverá uma administração materialmente pública, podendo justificar a qualificação do agente como funcionário público, através “[...] de determinados poderes necessários a promoção dos fins do estado inexistentes no âmbito privado, os quais são compensados com deveres de impessoalidade e de objetividade” (SCALCON, 2021, p. 43). O que não se verifica no âmbito privado.

“Logo, se não houver um regime jurídico-administrativo, tal poder não se manifesta, tal dever não se justifica” (SCALCON, 2021, p. 44).

6.3.3. Critérios Qualificante de Ocupantes de Emprego Público em Empresas Estatais Como Funcionário Público para Fins Penais.

Para tanto, torna-se necessária “a identificação do regime jurídico incidente sobre a atividade desempenhada pela estatal” (SCALCON, 2021, p. 46). Uma vês que não há entre ela e o sujeito um vínculo direto público, apenas um vínculo de direito privado relação de emprego regula pela CLT.

Todavia, essa identificação não é simples, pois “tais sociedades empresárias [...] podem estar sujeitas a regimes jurídicos mistos” (SCALCON, 2021, p. 47).

Diante disso, a autora propõe a análise de indícios materiais, como:

1. a presença de privilégios,
2. baixa concorrência,
3. financiamento público relevante,
4. forte regulação estatal,
5. atividade voltada diretamente a fins do Estado
6. reduzida liberdade decisória do agente.

Somente quando essa configuração estiver presente será possível reconhecer “uma administração materialmente pública [...] a permitir – justamente por isso – a qualificação daqueles que nela trabalham como funcionários públicos para fins penais” (SCALCON, 2021, p. 47).

Diante do exposto, no Contexto de Empresas Estatais, Raquel Lima Scalcon critica a interpretação ampliativa do art. 327 do Código Penal Brasileiro ao sustentar que o simples vínculo celetista com empresa estatal autoriza automaticamente a qualificação do agente como funcionário público para fins penais. Para a autora, os crimes contra a Administração Pública, vai além do vínculo, pois são crimes de violação de dever, exigindo que o agente possua um dever jurídico extrapenal relacionado à proteção da Administração Pública.

Critério fundante no âmbito do Poder Executivo Segundo Scalcon, o reconhecimento da condição de funcionário público exige a presença de um vínculo direto entre o agente e o Estado, seja estatutário ou celetista. Contudo, esse vínculo, isoladamente, não é suficiente. É indispensável que a atividade exercida esteja submetida a um regime jurídico de direito público, impondo ao agente deveres de impessoalidade e objetividade na promoção dos fins estatais. Dessa forma, somente haverá funcionário público para fins penais quando o agente atuar em uma administração materialmente pública, caracterizada pela existência de prerrogativas públicas e limitações jurídicas próprias do regime administrativo.

Critérios qualificantes para empregados de empresas estatais, a autora afirma que as empresas estatais podem atuar sob regimes jurídicos mistos, razão pela qual nem todo empregado público deve ser automaticamente equiparado a funcionário público para fins penais. Para verificar essa condição, propõe a análise do regime jurídico incidente sobre a atividade desempenhada pela estatal. Entre os indícios materiais sugeridos estão: presença de privilégios públicos, baixa concorrência, financiamento estatal relevante, forte regulação estatal, atuação diretamente voltada aos fins do Estado e reduzida liberdade decisória do agente. Apenas quando esses elementos estiverem presentes será possível reconhecer uma administração materialmente pública apta a justificar a equiparação penal do empregado estatal à condição de funcionário público.

7 SURGIMENTO DOS DELITOS DE INFRAÇÃO DE DEVER

7.1. Surgimento dos Delitos de Infração de Dever

A compreensão da categoria dos delitos de infração de dever exigir, inicialmente, o exame da evolução da teoria da autoria no Direito Penal. Essa categoria não surgiu de forma isolada, mas como resposta às insuficiências das teorias tradicionais destinadas a distinguir autor e partícipe. Por essa razão, antes de analisar a construção desenvolvida por Claus Roxin, torna-se necessário compreender o contexto dogmático que conduziu ao seu aparecimento.

Durante a segunda metade do século XIX, consolidou-se na doutrina e, sobretudo, na jurisprudência alemã, a denominada teoria subjetiva da autoria. Conforme explica Caro John (2006), essa concepção recebeu forte influência da obra de Maximilian von Buri, magistrado do Tribunal do Império Alemão, passando a distinguir autor e partícipe essencialmente a partir da vontade do agente.

Segundo Souza et al. (2026), seria autor aquele que realiza o fato como expressão de sua própria vontade (*animus auctoris*), enquanto o partícipe atuaria subordinando sua vontade à vontade do autor (*animus socii*). O critério decisivo para a autoria, portanto, não consistia na contribuição objetiva para a realização do delito, mas na intenção subjetiva daquele que intervinha na prática criminosa.

Conforme Greco et al. (2014), a predominância desse critério subjetivo produziu importantes dificuldades dogmáticas, pois relegava a segundo plano a contribuição efetivamente desempenhada por cada interveniente na realização do fato típico. Como consequência, tornava-se possível reconhecer como autor quem sequer executara a conduta descrita no tipo penal e, simultaneamente, atribuir a condição de mero partícipe àquele que realizara todos os atos executórios.

O exemplo paradigmático dessa dificuldade é o denominado caso da banheira (*Badewannenfall*), frequentemente apontado como um dos precedentes mais emblemáticos da teoria subjetiva da autoria. Segundo relatam Greco et al. (2014), uma mulher dera à luz um filho ilegítimo e, desejando ocultar o nascimento, solicitou à irmã que matasse a criança. A irmã executou integralmente o homicídio, afogando o recém-nascido em uma banheira. Apesar disso, o Tribunal considerou autora a mãe da criança, por entender que ela atuara com *animus auctoris*, ao passo que a irmã, embora tivesse

praticado todos os atos executórios, foi condenada apenas como cúmplice, sob o fundamento de que sua vontade se encontrava subordinada à vontade da mãe (*animus socii*).

Esse precedente evidenciou, como observa Caro John (2006), uma das maiores fragilidades da teoria subjetiva da autoria. Ao privilegiar exclusivamente a vontade interna do agente, a teoria mostrava-se incapaz de explicar satisfatoriamente a posição jurídica ocupada pelos diversos intervenientes no delito, conduzindo a soluções incompatíveis com a própria dinâmica da realização do fato criminoso.

Foi justamente em reação a essas limitações, conforme Figueirêdo e Araújo (2025), que surgiram as primeiras formulações objetivas da autoria, preocupadas em estabelecer critérios capazes de distinguir autor e partícipe a partir da efetiva contribuição prestada para a realização do fato típico. Nesse contexto desenvolveu-se a teoria do domínio do fato.

Embora Hegler tenha empregado a expressão “domínio do fato” em 1915, o significado então atribuído ao termo ainda permanecia vinculado à culpabilidade, não correspondendo ao conceito posteriormente desenvolvido pela moderna dogmática penal. A expressão *Tatherrschaft* adquiriu maior densidade teórica com Hans Welzel, especialmente a partir da publicação da obra *Studien zum System des Strafrechts*, em 1939.

Segundo Figueirêdo e Araújo (2025), a construção finalista representou uma ruptura com o paradigma causal-naturalista, ao compreender a ação humana como comportamento orientado por uma finalidade consciente. Nessa perspectiva, a vontade deixa de constituir mero elemento psicológico e passa a integrar a própria estrutura da ação típica.

Conforme afirma Welzel:

“Autor é o senhor do fato, pois é senhor da decisão e de sua execução; quem instiga ou colabora participa certamente do fato, mas não é senhor do fato.” (CARO JOHN, 2006, p. 4).

Posteriormente, o próprio autor aperfeiçoou essa formulação ao esclarecer:

“Senhor do fato é quem, em razão de sua decisão final de vontade, executa o fato. A configuração do fato mediante a vontade de realização conduzida conforme um plano converte o autor em senhor do fato.” (JOHN, 2003, p. 5).

Na mesma linha, Maurach definiu o domínio do fato como a possibilidade de controlar o curso do acontecimento típico, afirmando que:

“Domínio do fato é ter nas mãos, abrangido pelo dolo, o curso típico do acontecimento” e que “tem domínio do fato todo interveniente que, encontrando-se na situação fática por ele conhecida, possa, conforme sua vontade, deixar transcorrer, deter ou interromper a realização do tipo” (JOHN, 2003, p. 5).

Observa-se que a teoria do domínio do fato, conforme Souza et al. (2006), não abandonou completamente o elemento subjetivo presente na teoria anterior. A vontade permaneceu relevante, mas passou a ser analisada em conjunto com a contribuição objetiva do agente para a realização do delito. Autor tornou-se, assim, aquele que, além de atuar conscientemente, exerce efetivo controle sobre o desenvolvimento do acontecimento criminoso.

Essa construção permitiu superar grande parte das dificuldades apresentadas pela teoria subjetiva da autoria e consolidou-se, durante décadas, como o principal paradigma explicativo da autoria delitiva na doutrina e na jurisprudência alemãs. Como observa Caro John (2003), entretanto, a evolução da dogmática revelou que nem todos os tipos penais podiam ser satisfatoriamente explicados a partir do domínio do fato.

Foi justamente nesse contexto que surgiu a categoria dos delitos de infração de dever. Como afirma o autor:

“Em um contexto no qual a autoria era explicada unicamente por meio do domínio do fato, surgiu a categoria denominada delito de infração de dever” (CARO JOHN, 2006, p. 5).

Existiam infrações cuja autoria não decorria do controle da execução do comportamento típico, mas da violação de um dever jurídico especial previamente atribuído ao agente. Nessas hipóteses, o fundamento da responsabilidade penal não residia no domínio do curso causal do acontecimento, mas na posição jurídica ocupada pelo sujeito em determinada relação institucional.

Foi precisamente diante dessas limitações que Claus Roxin, conforme Souza et al. (2006), desenvolveu a categoria dos delitos de infração de dever (*Pflichtdelikte*), inaugurando uma nova perspectiva para a compreensão da autoria penal, cuja análise será desenvolvida no tópico seguinte.

7.2. Conteúdo dos Delitos de Infração de Dever de Claus Roxin

Como explicado no tópico anterior, a consolidação da teoria do domínio do fato representou um dos mais importantes avanços da dogmática penal. Durante décadas, essa construção mostrou-se suficiente para explicar a distinção entre autor e partícipe, tornando-se a posição predominante na doutrina e na jurisprudência alemãs.

Todavia, a evolução da própria dogmática revelou que o domínio do fato não era capaz de explicar satisfatoriamente todas as hipóteses de autoria previstas pelo Direito Penal. Como observa Caro John (2006), havia determinados tipos penais cuja estrutura demonstrava que o controle da execução do fato não constituía elemento indispensável para a caracterização da autoria.

Foi nesse contexto que Claus Roxin identificou uma categoria de delitos cuja essência não reside no domínio da execução do fato, mas na violação de um dever jurídico especial previamente atribuído ao agente.

No mesmo sentido, Greco et al. (2014) afirmam que essa construção corresponde ao grupo dos chamados delitos de dever ou, na terminologia alemã, *Pflichtdelikte*, desenvolvidos para explicar situações em que a autoria não decorre do domínio do fato, mas da violação de um dever jurídico especial.

O surgimento dessa nova categoria obrigou a dogmática penal a reexaminar criticamente a teoria geral da autoria. Como assinala Caro John (2006):

“Existem tipos penais que, por sua própria natureza, não exigem qualquer domínio do fato para sua realização, como ocorre com aqueles cujo núcleo é constituído pela posição do autor no âmbito dos deveres.” (CARO JOHN, 2006, p. 6).

Nessas hipóteses, conforme Caro John (2006), a autoria deixa de estar vinculada ao controle do curso causal do acontecimento e passa a fundamentar-se na violação de um dever jurídico especial atribuído ao agente. Em outras palavras, o elemento

distintivo entre autor e partícipe não consiste mais na intensidade da contribuição para a execução do fato, mas na posição jurídica ocupada pelo sujeito perante o ordenamento.

Greco et al. (2014) sintetizam a construção de Roxin nos seguintes termos:

“Autor é a ideia central do acontecer típico (*Zentralgestalt des tatbestandsmäßigen Geschehens*).” (GRECO et al., 2014, p. 32).

Essa formulação, como explica Caro John (2006), representa uma significativa ruptura com a teoria do domínio do fato. Enquanto, nos delitos de domínio, a autoria decorre do efetivo controle exercido sobre a realização do comportamento típico, nos delitos de infração de dever ela resulta da violação do dever especial inerente à posição jurídica ocupada pelo agente. O domínio do fato deixa, assim, de constituir critério universal da autoria.

Percebe-se, portanto, como destacam Greco et al. (2013), que a qualidade especial do autor não constitui mero requisito formal previsto na descrição típica. Ela representa o fundamento material da autoria. Por essa razão, Roxin afasta a ideia de que todos os delitos possam ser explicados mediante o domínio do fato, reconhecendo que existem hipóteses em que o autor sequer necessita controlar pessoalmente a execução do comportamento típico. Basta que viole o dever especial inerente à posição jurídica que ocupa. Como afirma Caro John (2006):

“O obrigado é sempre autor, e isso independentemente de deter ou não o domínio do fato.” (CARO JOHN, 2006, p. 6).

Para ilustrar essa construção, Caro John (2006) apresenta o exemplo de um magistrado que, com a finalidade de favorecer uma das partes em determinado processo, determina que um terceiro receba, em seu nome, uma vantagem patrimonial indevida oferecida em razão de uma futura decisão judicial.

Embora o magistrado não receba pessoalmente a vantagem, sua responsabilidade penal decorre da violação do dever funcional de imparcialidade e probidade inerente ao exercício da função jurisdicional. Nesse caso, a autoria não depende do domínio do fato sobre o recebimento da vantagem, mas da violação do dever institucional que fundamenta o correto exercício da função pública.

O fundamento da ilicitude, portanto, não reside simplesmente na condição de magistrado nem no controle da execução material do fato. Como explica John:

“O fundamento reside na violação do dever de administrar a justiça com imparcialidade e honestidade, dever esse que representa uma expectativa elementar de justiça em um Estado de Direito e que deve ser assegurado mediante a correta aplicação da lei por todos os juízes.” (CARO JOHN, 2006, p. 5).

Como esclarece Caro John (2006): “O centro dos delitos de infração de dever é constituído pelo dever especial do autor.” (CARO JOHN, 2006, p. 6).

Esse dever não corresponde ao dever geral de observância da norma penal, comum a todos os cidadãos. Refere-se, ao contrário, a deveres específicos, anteriores ao próprio tipo penal, decorrentes da posição jurídica ocupada pelo agente. Nesse sentido, afirma Caro John (2006):

“Esse dever não se refere ao dever geral de respeitar a norma, que vincula todas as pessoas, mas sim a deveres extrapenais existentes como realidades anteriores ao tipo penal e necessários para sua realização.” (CARO JOHN, 2006, p. 6). E acrescenta: “Trata-se sempre de deveres que, no plano lógico, antecedem à norma penal e que, em regra, têm origem em outros ramos do Direito.” (CARO JOHN, 2006, p. 5).

Essa observação possui especial relevância para a presente pesquisa. Na perspectiva de Scalcon (2021), esses deveres já existem no ordenamento jurídico, decorrendo de outros ramos do Direito, tais como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Civil e o Direito de Família. A norma penal limita-se a reconhecê-los e a estabelecer consequências jurídico-penais para sua violação.

Entre os exemplos mencionados por Roxin encontram-se os deveres públicos dos funcionários estatais, os deveres inerentes a determinadas profissões que impõem obrigações especiais de cuidado, as obrigações civis de prestar alimentos e os deveres de lealdade (CARO JOHN, 2006).

Em todas essas hipóteses, o autor mantém uma relação jurídica especial com o conteúdo do injusto. Não é o domínio do fato que o transforma em autor, mas a violação do dever que lhe incumbia observar.

Os delitos de infração de dever são, conforme Greco et al. (2014), tipos penais nos quais o legislador, em vez de descrever da forma mais precisa possível as ações humanas que lesionam o bem jurídico, apoia-se em deveres concretizados em outros setores da ordem jurídica, cuja violação passa a constituir requisito do tipo penal.

A teoria do domínio do fato, se aplicada isoladamente, poderia conduzir a resultados inadequados. Poder-se-ia considerar suficiente para a autoria mediata, por exemplo, que a qualificação pessoal exigida pelo tipo estivesse presente apenas na pessoa utilizada como instrumento. Pense-se no *extraneus* que coage um funcionário público a cometer um delito funcional. Embora o *extraneus* possua o domínio do fato, não poderá ser considerado autor do delito funcional, pois não é titular do dever especial exigido pelo tipo penal (GRECO et al., 2014).

Considerá-lo autor seria inadequado porque o fundamento da punição mais elevada dos delitos funcionais, como o peculato, reside na violação de um dever dirigido exclusivamente ao detentor da função, e não a terceiros estranhos a essa relação funcional (GRECO et al., 2014).

“Desse modo, nos delitos de infração de dever, responde como autor aquele que viola um dever específico, isto é, um dever que o identifica como obrigado especial.” (JOHN, 2003, p. 9).

“O *extraneus*, ainda que possua o domínio do fato, não pode ser autor do delito funcional, porque não é portador do dever próprio do obrigado especial.” (GRECO et al., 2014, p. 32).

O elemento fundamental dos delitos de infração de dever é, assim, a relevância da descrição típica para a determinação da autoria. Quando o tipo penal descreve a ação proibida e exige uma qualidade pessoal do autor, será autor apenas aquele que preencher esses requisitos. A participação, entendida como causa de extensão da punibilidade, pode ocorrer mesmo quando um desses requisitos não estiver presente, conforme observa Caro John (2006).

Nesses casos, segundo D'Angelo (2011), a condição de autor ou de partícipe é determinada pela vinculação ao dever, e não pela forma da contribuição concreta, seja ela omissiva ou comissiva, de maior ou menor importância. Autor será sempre aquele que possui o dever elevado pelo legislador à condição de requisito do tipo penal.

Para Roxin, portanto, a infração do dever constitui um critério para a determinação da autoria. O fundamento da proibição penal encontra-se na violação dos deveres ligados ao papel social assumido pelo sujeito. Contudo, diferentemente da concepção posteriormente desenvolvida por Jakobs, a infração do dever não constitui,

em Roxin, o próprio conteúdo do injusto típico, mas o elemento determinante para a definição da autoria.

7.3. A evolução dos delitos de infração de dever na teoria de Günther Jakobs

Entretanto, embora Roxin, como observa Caro John (2006), tenha identificado essa nova categoria de delitos e demonstrado a insuficiência do domínio do fato para explicar determinadas hipóteses de autoria, sua construção permaneceu centrada na identificação do dever especial como critério distintivo da autoria. A fundamentação dogmática acerca da origem, da natureza e do conteúdo desses deveres seria desenvolvida posteriormente por Günther Jakobs, cuja contribuição conferiu maior densidade normativa à teoria dos delitos de infração de dever e marcou uma nova etapa de sua evolução dogmática.

Foi nesse contexto que Günther Jakobs desenvolveu e aprofundou a teoria dos delitos de infração de dever, conferindo-lhe uma fundamentação eminentemente normativa. Conforme observa Caro John (2006), Jakobs desloca o centro da discussão do domínio do fato para a posição jurídica ocupada pelo agente no interior da ordem social. A autoria deixa de ser compreendida a partir do controle do acontecimento típico e passa a ser explicada pela responsabilidade decorrente da função institucional atribuída ao indivíduo.

“Cada pessoa ocupa papéis sociais que geram expectativas normativas de comportamento, e o crime consiste na defraudação dessas expectativas.” (SOUZA et al., 2006, p. 16).

Segundo essa concepção, conforme explica Caro John (2006), determinadas pessoas assumem, em razão da posição que ocupam, deveres especiais destinados à preservação de instituições essenciais ao funcionamento da sociedade. A violação desses deveres representa, simultaneamente, a quebra da confiança que o ordenamento deposita naqueles encarregados de desempenhar determinada função institucional.

Como esclarece Caro John (2006), Jakobs distingue duas formas fundamentais de competência jurídica.

A primeira corresponde à denominada competência por organização, relacionada ao dever geral de cada indivíduo de organizar sua esfera de atuação de modo a não

causar lesão aos bens jurídicos alheios. Trata-se de um dever negativo, comum a todos os membros da sociedade, consistente na obrigação de não lesar terceiros.

A segunda modalidade corresponde à competência institucional, cuja importância é decisiva para a compreensão dos delitos de infração de dever. Nessa hipótese, o dever não decorre simplesmente da liberdade individual de organizar a própria esfera de atuação, mas da inserção do sujeito em uma instituição social juridicamente reconhecida. O agente passa a ocupar uma posição específica dentro da estrutura normativa da sociedade, assumindo deveres positivos voltados à proteção e ao adequado funcionamento dessa instituição.

Jakobs denomina essas estruturas de instituições positivas. Conforme Caro John (2006), diferentemente dos deveres negativos, que impõem apenas a abstenção de causar danos, as instituições positivas exigem uma atuação conforme a finalidade institucional desempenhada pelo sujeito. Assim, determinados vínculos jurídicos não apenas proíbem comportamentos lesivos, mas impõem ao agente o dever de agir em benefício da própria instituição da qual faz parte.

Segundo Caro John (2006), inserem-se nesse grupo relações como a família, a magistratura, o Ministério Público, a Administração Pública e outras funções cujo exercício pressupõe especial dever de fidelidade ao ordenamento jurídico. Nesses casos, o conteúdo da responsabilidade não decorre exclusivamente da norma penal, mas da própria relação institucional estabelecida anteriormente em outros ramos do Direito.

Essa construção representa um significativo aprofundamento da teoria formulada por Roxin. Enquanto este identificava a existência de deveres especiais como fundamento da autoria, Jakobs busca explicar por que tais deveres existem e qual é sua função dentro da ordem jurídica. O fundamento da autoria deixa de repousar apenas na violação de um dever especial e passa a relacionar-se com a preservação das expectativas normativas indispensáveis ao funcionamento das instituições sociais.

Nessa perspectiva, como observa Caro John (2006), o autor dos delitos de infração de dever não é considerado figura central do injusto simplesmente porque ocupa determinada qualidade pessoal prevista no tipo penal, mas porque lhe foi confiada uma posição institucional cuja preservação interessa ao próprio ordenamento jurídico. A responsabilidade penal decorre precisamente da ruptura dessa relação de confiança institucional.

Essa compreensão revela especial importância para os delitos funcionais. O fundamento da autoria não reside apenas no exercício de uma função pública, mas no conjunto de deveres institucionais inerentes ao cargo ou à função exercida. É a violação desses deveres que justifica o tratamento diferenciado conferido pelo Direito Penal aos sujeitos especialmente vinculados à Administração Pública, distinguindo-os daqueles que, embora possam colaborar para a prática do fato, não ocupam a mesma posição institucional.

8 ANÁLISE E RESOLUÇÃO DOS CASOS PRÁTICOS: APLICAÇÃO DO CONCEITO PENAL DE FUNCIONARIO PUBLICO.

8.1. Apresentação dos casos.

Antes de proceder à análise dogmática propriamente dita, mostra-se necessário apresentar os casos concretos que constituem o suporte fático da presente investigação. A escolha desses precedentes decorre de sua relevância para o problema de pesquisa, uma vez que ambos discutem a incidência do conceito penal de funcionário público em empresas públicas submetidas predominantemente ao regime jurídico de direito privado. Enquanto o primeiro caso foi decidido pelo Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, no Brasil, envolvendo a Caixa Econômica Federal, o segundo foi julgado pelo Tribunal Supremo de Angola, envolvendo a TAAG – Linhas Aéreas de Angola. Em ambos os casos, os tribunais reconheceram a condição de funcionário público para fins penais, permitindo a incidência dos crimes funcionais previstos nos respectivos códigos penais.

8.1.1. Caso da Caixa Econômica Federal

O primeiro caso submetido à análise refere-se à Apelação Criminal n.º 96.03.084850-6, julgada pelo Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, envolvendo Luiz Roberto Perpétuo Sampaio, empregado da Caixa Econômica Federal, condenado pela prática do crime de peculato, previsto no art. 312, §1.º, do Código Penal Brasileiro.

Segundo a denúncia, o acusado, valendo-se da função exercida na Agência Dracena/SP, apropriou-se de valores pertencentes à instituição mediante a realização de créditos indevidos em conta corrente de terceira pessoa. Para a execução das condutas, utilizou contas de clientes, documentos falsificados, assinaturas fraudulentas e operações bancárias destinadas ao desvio de recursos.

Em grau de recurso, a defesa sustentou, preliminarmente, a nulidade do processo por ausência de exame de corpo de delito e perícia contábil, além de alegar irregularidades processuais. No mérito, requereu a desclassificação do crime de pécua

O Tribunal rejeitou todas as preliminares e manteve a condenação. Fundamentou sua decisão no art. 327 do Código Penal Brasileiro, entendendo que o empregado da Caixa Econômica Federal, por exercer emprego em empresa pública, equipara-se a

funcionário público para fins penais. Em consequência, concluiu pela incidência do crime de peculato, afastando a tese defensiva de enquadramento da conduta como estelionato.

A decisão também reconheceu a existência de continuidade delitiva, mantendo o aumento da pena aplicado na sentença, diante da pluralidade de condutas praticadas pelo acusado. Ao final, o recurso foi integralmente desprovido, permanecendo a condenação pelos crimes funcionais.

8.1.2. Caso da TAAG

O segundo caso refere-se ao julgamento realizado pela 2.^a Secção da Câmara Criminal do Tribunal Supremo de Angola, no âmbito do Processo n.º 3971/2019, envolvendo os arguidos AA e BB.

O arguido AA exercia funções de técnico de contabilidade na TAAG – Linhas Aéreas de Angola, empresa pública dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, cujo regime laboral é predominantemente disciplinado pelo direito privado.

Segundo os autos, AA, em coautoria com BB, funcionária do ISCED-Huíla, participou de um esquema fraudulento consistente na emissão indevida de bilhetes de passagem, mediante utilização de requisições falsificadas e manipulação de documentos internos, ocasionando o desvio de valores pertencentes a instituições públicas.

A defesa sustentou que o vínculo jurídico do arguido era regido pela Lei Geral do Trabalho, razão pela qual não poderia ser considerado funcionário público para fins penais. Em consequência, requereu a desclassificação da imputação de peculato para abuso de confiança, por ausência do elemento típico relativo à qualidade de funcionário público.

O Tribunal Supremo rejeitou a tese defensiva. Fundamentou sua decisão no art. 376.º do Código Penal Angolano e na legislação referente às empresas públicas, entendendo que o conceito penal de funcionário público possui autonomia em relação ao conceito administrativo. Considerou que trabalhadores de empresas públicas podem ser equiparados a funcionários públicos quando exercem funções relacionadas à gestão de recursos públicos ou ao desempenho de atividades de interesse público.

Com base nesse entendimento, manteve a imputação pelo crime de peculato, reconhecendo a condição de funcionário público do arguido para fins penais, declarando apenas parcialmente procedente o recurso para aplicação da amnistia relativamente aos crimes de falsificação de documentos e associação criminosa.

8.2. Resoluções dos casos práticos

A proposta desta seção é trazer a discussão realizada até aqui para o plano concreto. Optou-se por proceder a partir de exames de decisões proferidas no âmbito da jurisprudência brasileira, especificamente o caso envolvendo empregado da Caixa Económica Federal e no âmbito da jurisprudência angolana, no caso envolvendo um trabalhador dos Transportes Aéreos Angolanos (TAAG).

8.2.1. Resolução do Caso da Caixa Econômica Federal no TRF-3

O caso refere-se à Apelação Criminal n.º 96.03.084850-6, julgada pelo Tribunal Regional Federal da 3.^a Região, envolvendo Luiz Roberto Perpétuo Sampaio, funcionário da Caixa Econômica Federal, condenado pela prática do crime de peculato, previsto no art. 312, §1.º, do Código Penal Brasileiro. A sentença de primeiro grau havia imposto pena de dois anos e oito meses de reclusão, em razão da aplicação dos arts. 312, §1.º (Peculato), 71 (continuidade delitiva), 327 (conceito de funcionário público) e 29 (concurso de pessoa) do Código Penal Brasileiro.

Segundo a denúncia, o acusado, valendo-se da condição de funcionário da Caixa Econômica Federal, Agência Dracena de São Paulo, apropriou-se de valores pertencentes à instituição, creditando-os em conta corrente de terceira pessoa, Sueli de Fátima Gonçalves Sampaio. Para tanto, teria utilizado contas de terceiros e documentos falsificados, transferindo saldo de contas de clientes por meio de falsificação de documentos e assinaturas.

Em grau de recurso, a defesa sustentou, preliminarmente, a nulidade do processo por ausência de exame de corpo de delito e perícia contábil, além de alegar irregularidade quanto ao prazo do art. 499 do Código de Processo Penal Brasileiro. No mérito, pediu a desclassificação do crime de peculato para estelionato, argumentando que a Caixa Econômica Federal possuiria natureza jurídica semelhante à de instituição bancária, razão pela qual o conceito de funcionário público não deveria alcançar o acusado. Também alegou ausência de provas e excesso na dosimetria da pena.

O Tribunal rejeitou as preliminares. Entendeu que a ausência de perícia não tornava nulo o processo, pois o juiz poderia formar sua convicção com base no conjunto probatório existente. Também considerou que não houve cerceamento de defesa, pois foi assegurada ao acusado oportunidade para requerer diligências, inclusive tendo sido acolhida a realização de prova pericial.

No mérito, o Tribunal concluiu que havia prova suficiente da autoria e da materialidade. Destacou que os documentos, cheques, transferências, saques, assinaturas falsificadas, prova oral e laudo grafotécnico formavam um conjunto probatório harmônico, suficiente para confirmar a responsabilidade do acusado. A negativa de autoria foi afastada por não encontrar respaldo nas provas dos autos.

A questão central para a análise do art. 327 do Código Penal aparece no pedido de desclassificação para estelionato. O Tribunal rejeitou essa tese afirmando que o crime praticado não era estelionato, mas peculato, porque o acusado era funcionário da Caixa Econômica Federal e a Caixa, por ser empresa pública, permite o enquadramento do seu empregado como funcionário público para fins penais.

Para fundamentar essa conclusão, o acórdão transcreveu o art. 327 do Código Penal, segundo o qual se considera funcionário público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Também mencionou o §1.º do mesmo artigo, que equipara a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal. A partir disso, o Tribunal citou entendimento segundo o qual “o empregado de empresa pública está equiparado para os efeitos penais, ao funcionário público”.

Assim, a lógica adotada pelo Tribunal foi a seguinte: Luiz Roberto era empregado da Caixa Econômica Federal; a Caixa Econômica Federal é empresa pública; o empregado de empresa pública é equiparado a funcionário público para fins penais; logo, o acusado poderia responder por peculato, e não por estelionato. O Tribunal afirmou expressamente que, diante do conceito amplo previsto no art. 327, bastava o exercício de função em empresa pública para responder por crime funcional.

Quanto à posse ou disponibilidade dos valores, o acórdão também afastou a alegação defensiva de inexistência de posse. Segundo o Tribunal, no caso houve desvio em proveito próprio, pois os valores receberam destinação diversa daquela devida aos

clientes. Assim, entendeu-se configurado o núcleo do peculato-desvio, previsto no art. 312 do Código Penal.

Na dosimetria, o Tribunal manteve o aumento de pena decorrente da continuidade delitiva. Considerou que houve sucessivas subtrações de valores em diversas contas e que o número de infrações poderia servir como critério para o aumento da pena. Por isso, reputou adequado o acréscimo de um terço aplicado na sentença.

Ao final, a Primeira Turma do TRF da 3.^a Região rejeitou as preliminares, negou provimento ao recurso e manteve integralmente a sentença condenatória. Em síntese, o caso demonstra uma aplicação ampla do art. 327 do Código Penal brasileiro: o Tribunal considerou que o empregado da Caixa Econômica Federal, por atuar em empresa pública, era funcionário público para fins penais e, por isso, poderia ser sujeito ativo do crime de peculato

8.2.2. Resolução do Caso Da Caixa Econômica Federal sobre a Perspetiva da Doutrina Majoritária Brasileira

À luz da doutrina majoritária brasileira, a interpretação do conceito penal de funcionário público prevista no art. 327 do Código Penal Brasileiro, caracteriza-se pela adoção de uma concepção normativa ampla e extensiva. Nesse sentido, Joel Machado Dutra e Rubens Alves afirmam que “[...] na interpretação ampliativa, o rol é mais extenso” (JOEL; RUBENS, 2019, p. 6). Em igual direção, Bitencourt sustenta que “[...] o nosso Código Penal, no art. 327, adotou a noção extensiva e deu maior elasticidade ao conceito de funcionário público” (BITENCOURT, 2018, p. 180), acrescenta” Fernando Capez que “o conceito deve ser extensivamente interpretado” (CAPEZ, 2018, p. 1048).

Essa orientação doutrinária decorre diretamente da estrutura normativa do art. 327 do Código Penal Brasileiro, segundo o qual “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (BRASIL, 1940). O §1.º do mesmo dispositivo amplia ainda mais esse alcance ao estabelecer a equiparação de quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, bem como daquele que atua em empresa contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (BRASIL, 1940).

Foi justamente com fundamento nessa concepção ampliada que o Tribunal Regional Federal da 3.^a Região reconheceu que Luiz Roberto Perpétuo Sampaio, empregado da Caixa Econômica Federal, deveria ser considerado funcionário público para fins penais. A decisão partiu do entendimento de que a Caixa, embora estruturada sob a forma de empresa pública, integra a Administração Pública indireta. Nesse contexto, relembra-se a definição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual “empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado criadas por lei específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da Administração instituidora nos moldes da iniciativa particular” (MEIRELLES, 1998, p. 324).

A partir dessa formulação legislativa, a doutrina majoritária compreende que o Direito Penal brasileiro não restringe a noção de funcionário público ao servidor estatutário ou ao ocupante de cargo público em sentido administrativo estrito. Ao contrário, o conceito alcança também indivíduos vinculados à Administração indireta, incluindo aqueles que “[...] exerce cargo, emprego ou função não somente em entidades da administração indireta, como autarquias, mas também em sociedade de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas pelo poder público (CAPEZ, 2023, p. 1048).

Com base nessa natureza jurídica, o Tribunal afirmou expressamente que “o empregado de empresa pública está equiparado, para os efeitos penais, ao funcionário público”. Assim, a condição funcional do agente foi considerada suficiente para afastar a tese defensiva de estelionato e manter a condenação pelo crime de peculato, previsto no art. 312 do Código Penal Brasileiro.

Nesse contexto, mesmo que o agente exerça emprego público, entendido como “[...] o serviço temporário, com contrato em regime especial ou de conformidade com o disposto na Consolidação das Leis do Trabalho” (BITENCOURT, 2018, p. 180), deverá ser considerado funcionário público para fins penais, precisamente porque o art. 327 adota uma concepção ampla e funcional do conceito. Conforme ressalta Bitencourt, o Código Penal brasileiro “[...] não exige, para caracterização deste, o exercício profissional ou permanente da função pública. Basta o indivíduo exercer, ainda que temporariamente e sem remuneração, cargo, emprego ou função pública” (BITENCOURT, 2018, p. 180).

A partir dessa premissa, a decisão do Tribunal desenvolve uma lógica dogmática relativamente linear: a Caixa Econômica Federal é empresa pública integrante da Administração Pública indireta; o acusado era empregado da Caixa; o empregado de empresa pública é equiparado a funcionário público para fins penais; logo, pode figurar como sujeito ativo do crime de peculato. Foi precisamente por essa razão que o acórdão rejeitou a tese de desclassificação para estelionato e concluiu pela incidência do art. 312 do Código Penal, e não do art. 171.

Além disso, o Tribunal destacou que o acusado se valeu da posição funcional que ocupava para realizar transferências, saques, falsificações e movimentações indevidas em contas de clientes, havendo prova oral, documental e laudo grafotécnico suficientes para demonstrar a autoria e a materialidade delitiva. Nesse ponto, a condição de empregado da Caixa não foi tratada apenas como elemento formal de vinculação institucional, mas como circunstância funcional que possibilitou o acesso aos valores desviados e viabilizou a prática do delito.

Portanto, sob a perspectiva da doutrina majoritária brasileira, a decisão mostra-se dogmaticamente fundamentável porque o art. 327 do Código Penal adota um conceito penal amplo de funcionário público, apto a abranger empregados de empresas públicas. Assim, sendo o réu empregado da Caixa Econômica Federal e tendo praticado o desvio em razão dessa posição funcional, o Tribunal manteve corretamente, à luz da orientação majoritária, a condenação pelo crime de peculato.

8.2.3. Resolução do Caso da Caixa Econômica Desde a Perspectiva Restrita do Conceito de Funcionário Público

À luz da teoria restritiva do conceito de funcionário público para fins penais, defendida por Raquel Lima Scalcon, a solução adotada pelo Tribunal Regional Federal da 3.^a Região no caso envolvendo Luiz Roberto Perpétuo Sampaio apresenta relevantes fragilidades dogmáticas, especialmente no que se refere à interpretação conferida ao art. 327 do Código Penal Brasileiro. Isso porque o acórdão partiu de uma concepção predominantemente formal e ampliadora da condição de funcionário público, enquanto a autora propõe uma interpretação teleológico-restritiva do dispositivo penal, Scalcon (2021).

No caso concreto, o Tribunal entendeu que bastava o fato de o acusado ser empregado da Caixa Econômica Federal para reconhecer sua condição de funcionário

público para fins penais. Assim, a lógica utilizada foi essencialmente formal: a Caixa Econômica Federal é empresa pública; as empresas públicas integram a Administração Pública indireta; o empregado de empresa pública é equiparado a funcionário público; logo, o acusado poderia responder pelo crime de peculato.

Todavia, essa construção entra em tensão com a crítica formulada por Scalcon, que questiona se:

[...] o tratamento penal conferido a ocupante de emprego público em uma pessoa política, ou, ao menos, em uma pessoa jurídica de direito público, deva ser plenamente idêntico ao conferido a ocupantes de emprego público em uma empresa estatal – pessoa jurídica de direito privado. (SCALCON, 2021, p. 33).

Segundo a autora, a jurisprudência brasileira tende a ampliar excessivamente o conceito penal de funcionário público ao desconsiderar diferenças estruturais relevantes entre entidades submetidas ao regime jurídico-administrativo e empresas estatais organizadas sob regime predominantemente privado. Essas empresas não possuem, necessariamente, os mesmos deveres e poderes relacionados à promoção dos fins estatais atribuídos às pessoas jurídicas de direito público (SCALCON, 2021, p. 33).

Essa crítica relaciona-se diretamente com a categoria dos delitos de infração de dever defendida por Claus Roxin. De acordo com Caro John (2006), nesses delitos, a autoria não decorre do domínio sobre a execução material do facto, mas da violação de um dever jurídico especial atribuído previamente ao agente. Aplicada aos crimes contra a Administração Pública, essa concepção significa que somente pode ser considerado autor do crime funcional aquele que seja titular de um dever jurídico extrapenal específico perante o bem jurídico protegido.

Nesse sentido, Scalcon afirma que:

[...] os crimes contra a Administração Pública praticados por funcionários públicos devem ser considerados crimes de violação de dever, nesses crimes a autoria é definida pelo critério da titularidade de um dever jurídico extrapenal frente ao bem jurídico penalmente tutelado e não pelo critério de domínio. (SCALCON, 2021, p. 37).

Portanto, a qualidade de funcionário público para fins penais não deve resultar automaticamente do simples vínculo institucional com o Estado. É necessário identificar se o agente ocupava uma posição jurídica especial da qual decorriam deveres de proteção, gestão, fidelidade, impessoalidade ou objetividade perante a Administração

Pública. Nos delitos de infração de dever, é precisamente a violação desse dever especial que fundamenta a autoria.

Sob essa perspectiva, a condição de empregado da Caixa Econômica Federal não pode resultar apenas do fato de o agente trabalhar em uma empresa estatal. É indispensável verificar se a atividade concretamente desempenhada estava submetida a um regime jurídico de direito público, apto a impor ao agente deveres jurídicos extrapenais relacionados à proteção da Administração Pública.

Nesse ponto, o caso revela a insuficiência da fundamentação adotada pelo Tribunal. O tribunal não examinou se as funções exercidas pelo acusado estavam efetivamente vinculadas à execução de uma atividade materialmente pública ou à existência de titularidade de deveres jurídico-administrativos específicos e também não investigou acerca do regime jurídico da atividade desempenhada por Luiz Roberto no interior da instituição.

Ao contrário, o Tribunal limitou-se a afirmar que o empregado de empresa pública é equiparado a funcionário público para fins penais, adotando uma interpretação institucional do art. 327 do Código Penal. Contudo, segundo Scalcon, “deve existir uma pessoa física titular de deveres de impessoalidade e objetividade na promoção dos fins indisponíveis do Estado” (SCALCON, 2021, p. 42/43).

O vínculo celetista com uma empresa estatal somente justificaria a incidência dos crimes funcionais quando a atividade desempenhada estivesse submetida a uma Administração materialmente pública, identificável pela incidência de um regime jurídico-administrativo. Sem esse regime, não se manifesta o poder público correspondente nem se justificam os deveres especiais que fundamentariam a autoria nos delitos de infração de dever Scalcon (2021).

Consequentemente, sob a ótica restritiva proposta por Scalcon, a simples condição de empregado da Caixa Econômica Federal não seria suficiente, por si só, para fundamentar a incidência do crime de peculato. Seria necessário demonstrar concretamente que a atividade desempenhada pelo acusado estava vinculada a funções submetidas ao regime jurídico de direito público, caracterizadas pela presença de prerrogativas públicas, reduzida liberdade decisória e atuação diretamente voltada à promoção de fins estatais.

A autora reconhece que as empresas estatais podem estar submetidas a regimes jurídicos mistos. Por isso, a identificação de uma Administração materialmente pública exige a consideração de critérios como a existência de privilégios, a baixa concorrência, o financiamento público relevante, a forte regulação estatal, a vinculação direta da atividade aos fins do Estado e a reduzida liberdade decisória do agente (SCALCON, 2021, p. 47).

No caso concreto, entretanto, o acórdão não realizou essa análise material. A decisão não identificou quais funções exercidas pelo acusado estavam submetidas ao regime jurídico-administrativo nem demonstrou a existência de deveres jurídicos extrapenais específicos perante a Administração Pública. Assim, a condenação por peculato permaneceu fundamentada em uma noção ampliativa e formal de funcionário público.

Contudo, o próprio conjunto fático descrito no acórdão indicava a necessidade de uma análise mais aprofundada. O acusado utilizou sua posição funcional para realizar transferências, saques e movimentações indevidas em contas de clientes da Caixa Econômica Federal. Caberia ao Tribunal demonstrar se o acesso e a disponibilidade sobre esses valores decorriam de uma posição institucional qualificada, acompanhada de deveres especiais de proteção, guarda e administração, e não apenas de uma relação comum de emprego.

Se fosse demonstrado que, no exercício de suas funções, Luiz Roberto era titular de deveres jurídico-públicos específicos de gestão e proteção dos valores administrados pela instituição, a sua responsabilização por peculato poderia ser fundamentada a partir da lógica dos delitos de infração de dever. Nesse caso, a autoria decorreria da violação do dever especial vinculado à função exercida, e não exclusivamente da natureza jurídica da entidade empregadora.

Por outro lado, se sua atividade estivesse integralmente inserida na dinâmica bancária e empresarial da Caixa, sem submissão material ao regime jurídico-administrativo e sem dever jurídico extrapenal qualificado perante a Administração Pública, a condição de empregado da empresa pública não seria suficiente para justificar a incidência do crime funcional.

Portanto, à luz da teoria restritiva defendida por Raquel Lima Scalcon, a decisão do TRF da 3.^a Região mostra-se dogmaticamente incompleta. O Tribunal transformou o

vínculo celetista com uma empresa pública em fundamento suficiente para a incidência dos crimes funcionais, sem demonstrar concretamente a existência de uma Administração materialmente pública e de deveres jurídicos extrapenais capazes de justificar a condição de autor de um delito de infração de dever.

8.2.4. *Resolução do Caso da TAAG no Tribunal Supremo Angolano*

O caso apreciado no Processo n.º 3971/2019 do Tribunal Supremo de Angola constitui um importante paradigma para a discussão acerca da delimitação do conceito penal de funcionário público, especialmente no contexto das empresas públicas submetidas predominantemente ao regime jurídico de direito privado. O processo envolveu os arguidos AA e BB, pronunciados pela prática, em coautoria material, dos crimes de Peculato, Falsificação de Documentos e Associação Criminosa. O arguido AA exercia funções de técnico de contabilidade e responsável da área financeira da TAAG, enquanto a arguida BB desempenhava funções no ISCED-Huíla, sendo responsável pelo setor de protocolo e relações públicas.

Segundo os factos descritos no acórdão, ambos os arguidos teriam atuado em conjunto na emissão fraudulenta de bilhetes de passagem, debitando os respetivos valores nas contas do ISCED-Huíla e do Tribunal Provincial da Huíla. O esquema consistia na utilização de requisições falsas emitidas em nome dessas instituições públicas, permitindo a emissão de bilhetes para pessoas estranhas ao quadro funcional das entidades lesadas. O Tribunal identificou prejuízos superiores a 23 milhões de kwanzas relativamente ao ISCED-Huíla e mais de 4 milhões de kwanzas em prejuízo do Tribunal Provincial da Huíla.

A principal controvérsia jurídica do recurso não incidiu sobre a materialidade dos factos, mas sobre a qualificação do arguido AA como funcionário público para fins penais. A defesa sustentou que, embora a TAAG fosse uma empresa pública, o seu regime jurídico era predominantemente privado, razão pela qual o arguido não poderia ser equiparado a funcionário público. Com base nisso, argumentou-se que o crime imputado não deveria ser o de Peculato, previsto no artigo 313.º do antigo Código Penal do antigo código penal, mas sim um crime patrimonial comum, como abuso de confiança ou burla por defraudação.

Para fundamentar essa tese, a defesa invocou a Lei Geral do Trabalho, especialmente o artigo 1.º, segundo o qual as relações laborais nas empresas públicas

regem-se pelo direito laboral comum, bem como o artigo 2.º do mesmo diploma, que exclui das relações administrativas os trabalhadores submetidos ao regime privado. Argumentou-se ainda que o crime de Peculato possui como elemento típico essencial a qualidade de empregado público, inexistente no caso do arguido AA.

O Tribunal Supremo, contudo, rejeitou essa interpretação. O primeiro fundamento utilizado foi o artigo 327.º do Código Penal Angolano de 1886, segundo o qual “considera-se empregado público todo aquele que [...] exerce ou participa no exercício de funções públicas de qualquer natureza”. É a natureza das funções exercidas que dita a qualidade de funcionário público.

Além disso, o acórdão utilizou como fundamento o artigo 59.º da Lei n.º 3/14, de 10 de fevereiro, relativa à criminalização das infrações subjacentes ao branqueamento de capitais. O referido dispositivo apresenta um conceito abrangente de funcionário público e estabelece expressamente, no seu n.º 2, que são equiparados a funcionários públicos “os gestores, titulares de órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas”. Com base nessa previsão legal, o Tribunal concluiu que os trabalhadores de empresas públicas podem responder criminalmente como funcionários públicos, inclusive pela prática de crimes funcionais.

O Tribunal também recorreu ao artigo 376.º do Código Penal Angolano atualmente em vigor, o qual prevê um conceito igualmente amplo de funcionário público. O dispositivo abrange funcionários civis, agentes administrativos, titulares de cargos políticos e pessoas chamadas a desempenhar funções públicas, ainda que temporariamente. Mais relevante para o caso foi o n.º 2 do referido artigo, segundo o qual “ao funcionário público são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas”.

Outro fundamento utilizado pelo Tribunal foi a Lei n.º 11/13, de 3 de Setembro, relativa ao setor empresarial público. O acórdão reconheceu que as empresas públicas possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial e que seus trabalhadores se submetem predominantemente ao direito laboral comum. Ainda assim, sustentou que essa circunstância não descaracteriza a natureza pública das funções desempenhadas nem afasta a responsabilidade penal funcional dos trabalhadores dessas entidades.

Quanto à Lei da Amnistia n.º 11/16, de 12 de agosto, o Tribunal entendeu que os crimes de Falsificação de Documentos e Associação Criminosa estavam abrangidos pela

amnistia, por terem sido cometidos antes de 11 de novembro de 2015 e possuírem moldura penal compatível com a lei. Todavia, o crime de Peculato não foi considerado abrangido pela amnistia, razão pela qual foi mantido o despacho de pronúncia quanto a esse crime.

Em síntese, o Tribunal Supremo adotou uma interpretação ampliativa do conceito penal de funcionário público, utilizando o artigo 327.º do antigo Código Penal de 1886, o artigo 59.º da Lei n.º 3/14 e o artigo 376.º do Código Penal Angolano para justificar a equiparação dos trabalhadores de empresas públicas a funcionários públicos para fins penais.

8.2.5. Resolução do Caso da TAGG Desde a Perspetiva da Doutrina Majoritária Angolana

À doutrina majoritária angolana, especialmente da construção defendida por Bangula Quemba, a decisão proferida pelo Tribunal Supremo no caso da TAAG Linhas Aéreas de Angola mostra-se juridicamente fundamentável, e essa posição decorre de uma interpretação ampliativa do conceito penal de funcionário público previsto no art. 376.º do Código Penal Angolano.

A controvérsia central do caso consistia em saber se o arguido AA, trabalhador da TAAG, poderia ser considerado funcionário público para fins penais, apesar de a empresa possuir personalidade jurídica própria e submeter os seus trabalhadores, em regra, ao regime laboral de direito privado. A defesa sustentava que, por essa razão, o arguido não poderia responder pelo crime de peculato, devendo eventual responsabilização ocorrer apenas no âmbito dos crimes patrimoniais comuns, como abuso de confiança ou burla.

A partir dessa orientação, o Tribunal considerou que, para o Direito Penal, o elemento determinante não é exclusivamente o regime jurídico-laboral do agente, mas a posição funcional que ele ocupa e sua relação com a Administração Pública e os interesses do Estado. Nesse sentido, Quemba observa que “[...] a noção de funcionário, para fins penais esteja intimamente ligada à ideia de função, que não propriamente ao formalismo da qualidade do agente” (QUEMBA, 2024, p. 153).

Embora o acórdão tenha inicialmente recorrido ao art. 327.º do antigo Código Penal Angolano, segundo o qual se considera empregado público todo aquele que

participa no exercício de funções públicas civis de qualquer natureza, o fundamento decisivo encontra-se no atual art. 376.º, n.º 2, do Código Penal Angolano. Segundo Quemba, “[...] o n.º 2 equipara, para efeitos penais, os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas como funcionários públicos” (QUEMBA, 2024, p. 163).

Assim, para a orientação dominante, o legislador angolano realizou uma equiparação penal expressa e direta, não deixando margem para excluir trabalhadores de empresas públicas da incidência dos crimes funcionais. Nessa perspetiva, pouco importa que a relação laboral seja regida pela Lei Geral do Trabalho ou que a empresa atue parcialmente sob regime privado.

Quemba esclarece que:

[...] a ratio da equiparação Legal reside, pois, no estatuto funcional dos gestores titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores e não na natureza dos serviços que prestam às pessoas coletivas. O que se compreende, pois a gravidade acrescida do ilícito cometido por estes agentes reside precisamente na violação de certos deveres funcionais e não na natureza pública ou privada dos serviços que prestam.” (QUEMBA, 2024, p. 163).

Dessa forma, o trabalhador da TAAG pode ser sujeito ativo do crime de peculato não porque desempenha necessariamente uma função administrativa típica do Estado, mas porque o legislador penal optou expressamente por equipará-lo a funcionário público para efeitos penais.

A lógica normativa adotada pelo Tribunal pode ser sintetizada da seguinte forma: a TAAG é empresa pública; o arguido era trabalhador da TAAG; o art. 376.º, n.º 2, do Código Penal equipara trabalhadores de empresas públicas a funcionários públicos; logo, o arguido poderia responder pelo crime de peculato.

Essa solução é coerente com a leitura ampliativa defendida pela doutrina majoritária angolana. Como observa Quemba, o conceito penal de funcionário público é “[...] naturalmente mais amplo que o do direito administrativo” (QUEMBA, 2024, p. 152), pois alcança não apenas os funcionários administrativos em sentido estrito, mas também os sujeitos legalmente equiparados.

Por isso, mesmo sendo a TAAG uma empresa dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e ainda que seus trabalhadores estejam

submetidos predominantemente ao regime laboral comum, tal circunstância não afasta a equiparação penal expressamente prevista pelo legislador angolano.

Desse modo, explicado sob a ótica da doutrina majoritária angolana, o caso da TAAG Linhas Aéreas de Angola confirma a adoção de um conceito penal amplo de funcionário público no ordenamento jurídico angolano, permitindo a responsabilização criminal de trabalhadores de empresas públicas mesmo quando submetidos, no plano laboral, ao regime jurídico de direito privado

8.2.6. Resolução do Caso da TAAG Desde a Perspetiva Restrita do Conceito de Funcionário Público

À luz da teoria restritiva defendida por Raquel Lima Scalcon, o caso da TAAG Linhas Aéreas de Angola exige análise mais rigorosa do que aquela realizada pelo Tribunal Supremo de Angola. Embora o acórdão tenha reconhecido o arguido AA como funcionário público para fins penais, a autora sustenta que a incidência dos crimes funcionais não pode decorrer automaticamente do simples vínculo com empresa estatal. É necessário verificar se a atividade exercida estava submetida a um regime jurídico de direito público e se dela resulta em deveres jurídicos especiais perante a Administração Pública.

No caso concreto, AA exercia funções de técnico de contabilidade e responsável pela área financeira da TAAG. Segundo o acórdão, participou, em conjunto com BB, funcionária do ISCED-Huíla, de um esquema fraudulento de emissão indevida de bilhetes de passagem, mediante requisições falsas emitidas em nome do ISCED-Huíla e do Tribunal Provincial da Huíla. O esquema permitiu o débito irregular de valores pertencentes a essas instituições públicas, gerando prejuízos milionários.

A defesa sustentou que AA não poderia responder pelo crime de peculato, pois os trabalhadores da TAAG estavam submetidos ao regime laboral comum, regulado pela Lei Geral do Trabalho, e não ao regime jurídico da função pública. Assim, a conduta deveria ser enquadrada como crime patrimonial comum, como abuso de confiança ou burla.

O Tribunal Supremo rejeitou essa tese. Para o Tribunal, o fato de a TAAG ser empresa pública bastava para permitir a equiparação do seu trabalhador a funcionário público para fins penais. A decisão apoiou-se no art. 327.º do antigo Código Penal

Angolano, no art. 59.º da Lei n.º 3/14 e, sobretudo, no art. 376.º, n.º 2, do atual Código Penal Angolano, que equipara a funcionários públicos os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas.

Como já exposto na análise do caso da Caixa Econômica Federal, Scalcon (2021) compreende os crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública como delitos de infração de dever. Por essa razão, a autoria não decorre apenas do vínculo formal com determinada entidade ou do domínio material sobre a execução do fato, mas da titularidade e consequente violação de um dever jurídico extrapenal perante o bem jurídico protegido.

No caso da TAAG, essa perspectiva desloca o centro da investigação. A pergunta fundamental não consiste apenas em saber se AA trabalhava em uma empresa pública, mas em determinar se, no exercício da função financeira, ocupava uma posição jurídico-funcional da qual decorriam deveres especiais de administração, guarda ou proteção de bens e interesses públicos.

Os delitos de infração de dever pressupõem a existência de uma relação específica entre o agente e o bem jurídico tutelado, Caro John (2006). Neles, o fundamento da autoria está na violação de um dever especial previamente atribuído ao sujeito, e não apenas na contribuição causal oferecida para a execução do crime. Desse modo, ainda que AA tenha participado diretamente do esquema fraudulento, sua qualificação como autor de peculato dependeria da demonstração de que violou um dever jurídico-público vinculado à função que exercia.

Aplicando essa lógica ao caso da TAAG, não bastaria afirmar que AA era trabalhador de uma empresa pública. Seria necessário demonstrar que sua atividade na área financeira estava ligada a uma função materialmente pública, submetida ao regime jurídico-administrativo, caracterizada por deveres de impessoalidade, objetividade e promoção dos fins estatais indisponíveis, conforme os critérios apresentados por Scalcon (2021) e a violação de um dever extrapenal vinculado à função que exercia de acordo Caro John (2006).

A análise restritiva do caso pode ser desenvolvida da seguinte forma. A análise restritiva do caso pode ser desenvolvida em três etapas.

Em segundo lugar, deve-se investigar a natureza da atividade desempenhada. A TAAG, embora seja uma empresa pública, atua no setor de transporte aéreo, atividade que possui interesse público, mas também apresenta forte dimensão empresarial, econômica e comercial. Isso significa que nem toda atividade desenvolvida no interior da empresa pode ser automaticamente considerada função pública em sentido material.

Em terceiro lugar, é necessário examinar se a função específica exercida por AA envolvia deveres jurídico-públicos qualificados. Como técnico de contabilidade e responsável pela área financeira, ele tinha acesso a registros, valores, requisições e procedimentos internos da empresa. No caso concreto, o esquema envolveu instituições públicas, como o ISCED-Huíla e o Tribunal Provincial da Huíla, cujas contas foram indevidamente debitadas.

Esse dado aproxima a conduta de uma lesão a recursos ou interesses públicos, mas não resolve integralmente a questão. Sob a perspectiva dos delitos de infração de dever, ainda seria necessário demonstrar que os valores estavam submetidos a uma esfera de administração materialmente pública e que AA possuía, em razão da função exercida, um dever jurídico especial de proteção, guarda ou gestão desses recursos.

O fato de as instituições prejudicadas serem públicas é relevante para a identificação dos interesses atingidos, mas não determina automaticamente a posição jurídico-funcional do arguido. É necessário distinguir a gestão de recursos públicos de uma relação comercial estabelecida entre uma empresa pública de transporte aéreo e instituições estatais que utilizavam seus serviços como clientes.

Caso os valores debitados estivessem inseridos apenas em uma relação contratual e comercial entre a TAAG e essas instituições, a função de AA poderia estar submetida predominantemente aos deveres internos próprios de uma empresa que atua no mercado. Nessa hipótese, embora a conduta permanecesse penalmente relevante, seria necessário avaliar seu enquadramento entre os crimes patrimoniais comuns, pois não estaria suficientemente demonstrada a violação de um dever jurídico-público especial.

Por outro lado, se fosse comprovado que AA administrava valores, créditos ou requisições de instituições públicas no âmbito de procedimentos submetidos a regras jurídico-administrativas específicas, sua posição funcional poderia fundamentar a autoria em um delito de infração de dever. Nesse caso, não seria apenas o vínculo

laboral com a TAAG que justificaria sua qualificação penal, mas a existência de deveres especiais de fidelidade, controle, guarda e proteção de bens ou interesses públicos.

A conclusão pela configuração do peculato dependeria, portanto, de fundamentação mais robusta. O Tribunal deveria ter esclarecido se AA, em razão da função financeira exercida, possuía poderes ou deveres equivalentes aos atribuídos a agentes responsáveis pela administração de bens e interesses públicos. Deveria também demonstrar se sua atuação estava vinculada à promoção de fins estatais indisponíveis ou se permanecia inserida na dinâmica empresarial e comercial da TAAG.

Essa distinção é fundamental porque, nos delitos de infração de dever, o fundamento da autoria não reside exclusivamente na realização material da conduta. O fato de AA ter participado diretamente da falsificação das requisições e da emissão irregular dos bilhetes demonstra sua contribuição para a execução do crime, mas não comprova, por si só, a titularidade do dever extrapenal exigido para a configuração do peculato.

O domínio sobre os procedimentos internos da empresa, o acesso ao sistema de emissão de bilhetes e a possibilidade de movimentar valores podem demonstrar que a função ocupada facilitou a prática do delito. Todavia, esses elementos precisam estar associados a uma posição jurídico-funcional especial perante a Administração Pública. Deveres laborais, contratuais ou empresariais comuns não se confundem automaticamente com os deveres jurídico-públicos que fundamentam a autoria nos crimes funcionais.

A teoria restritiva, portanto, não conduz necessariamente à exclusão do crime de peculato no caso da TAAG. Ela impede, contudo, que a condenação seja fundamentada exclusivamente na seguinte fórmula: a TAAG é uma empresa pública; AA é seu trabalhador; logo, AA é funcionário público para fins penais.

Essa construção mostra-se insuficiente porque transforma a equiparação prevista no art. 376.º, n.º 2, do Código Penal Angolano em uma presunção absoluta, dispensando a análise do conteúdo material da função exercida. Embora a previsão legal constitua fundamento normativo relevante, sua aplicação deve ser conciliada com a natureza dos crimes funcionais e com os limites estabelecidos pelo princípio da legalidade penal.

A equiparação legal não deve ser ignorada, pois o dispositivo inclui expressamente os trabalhadores de empresas públicas no conceito penal de funcionário público. Entretanto, sob uma interpretação teleológico-restritiva, essa previsão precisa ser relacionada ao fundamento material dos delitos contra a Administração Pública. Isso exige a identificação do dever especial violado pelo trabalhador e da ligação existente entre esse dever, a atividade concretamente exercida e o bem jurídico protegido.

Conforme Scalcon (2021, p. 46), a existência de regimes jurídicos mistos nas empresas estatais torna necessária a identificação do regime incidente sobre a atividade efetivamente desempenhada. Essa observação assume especial relevância no caso da TAAG, uma vez que a empresa pode atuar na realização de interesses públicos e, simultaneamente, desenvolver atividades econômicas e comerciais em ambiente concorrencial.

Consequentemente, a natureza pública da empresa não determina, isoladamente, a natureza pública de todas as funções exercidas pelos seus trabalhadores. A análise deve verificar se a atividade concreta estava submetida a prerrogativas, restrições, formas de controle e deveres próprios do regime jurídico-administrativo ou se era desenvolvida segundo a lógica ordinária de uma empresa prestadora de serviços de transporte aéreo.

Sob essa perspectiva, o caso da TAAG evidencia uma tensão entre a doutrina majoritária angolana e a teoria restritiva. A doutrina majoritária, com fundamento na redação expressa do art. 376.º, n.º 2, admite a equiparação direta dos trabalhadores das empresas públicas a funcionários públicos para fins penais. A teoria restritiva, por sua vez, exige que essa equiparação seja acompanhada da demonstração de que o trabalhador ocupava uma posição funcional vinculada à administração materialmente pública e era titular de um dever jurídico extrapenal qualificado.

Dessa forma, a decisão do Tribunal Supremo pode ser considerada formalmente compatível com o texto do art. 376.º, n.º 2, do Código Penal Angolano, mas dogmaticamente incompleta sob a perspectiva dos delitos de infração de dever. O Tribunal identificou a previsão legal de equiparação, mas não aprofundou a análise da natureza material da atividade exercida por AA nem indicou precisamente qual dever jurídico-público teria sido violado.

A circunstância de o esquema ter atingido contas pertencentes ao ISCED-Huíla e ao Tribunal Provincial da Huíla reforça a presença de interesses públicos no caso concreto. Contudo, ainda seria necessário esclarecer se AA detinha esses valores, créditos ou requisições em razão de uma posição especial de gestão pública ou se apenas operava procedimentos decorrentes de uma relação comercial entre a TAAG e seus clientes institucionais.

A solução mais adequada, à luz da teoria restritiva, seria reconhecer que o trabalhador da TAAG somente poderia responder por peculato se fosse demonstrado que, no exercício da função financeira, possuía acesso qualificado a bens, valores ou interesses públicos em razão de deveres jurídico-públicos específicos. Comprovada essa relação funcional especial, a condenação por peculato poderia ser dogmaticamente sustentada. Na ausência dessa demonstração, a conduta deveria ser examinada no âmbito dos crimes patrimoniais comuns.

Assim, a aplicação da teoria restritiva ao caso da TAAG não elimina a responsabilidade penal do arguido nem afasta previamente a possibilidade de configuração do peculato. O que se restringe é o fundamento da imputação. A autoria do crime funcional não pode decorrer apenas da qualidade formal de trabalhador de uma empresa pública, mas deve estar baseada na comprovação de que o agente violou um dever especial de administração, guarda, controle ou proteção de bens e interesses públicos.

9 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E RESPOSTA AO PROBLEMA DE PESQUISA

A presente investigação foi orientada pelo seguinte problema de pesquisa: a terceirização de serviços públicos autoriza a ampliação do conceito penal de funcionário público previsto no artigo 376.º do Código Penal Angolano ou tal interpretação configura violação ao princípio da legalidade penal? Como hipótese, sustentou-se que os efeitos penais decorrentes da terceirização não poderiam ser definidos de forma abstrata ou automática, mas dependeriam da natureza da atividade exercida, do vínculo jurídico-funcional estabelecido entre o agente e a Administração Pública e, sobretudo, da existência de um dever jurídico extrapenal qualificado, pessoalmente atribuível ao sujeito.

Os resultados alcançados confirmam a necessidade de uma resposta restritiva, embora exijam a reformulação parcial da hipótese inicialmente apresentada. Com efeito, a natureza da atividade, o vínculo funcional e a titularidade de deveres especiais constituem critérios relevantes para a delimitação do conceito penal de funcionário público. Todavia, esses elementos não podem ser utilizados autonomamente para criar hipóteses de equiparação não previstas no artigo 376.º do Código Penal Angolano. Antes de qualquer avaliação material da posição ocupada pelo agente, deve-se verificar se o seu enquadramento permanece dentro do sentido normativamente possível do dispositivo legal. Desse modo, os critérios materiais identificados ao longo da pesquisa funcionam como elementos de delimitação e contenção da equiparação penal, e não como fundamentos independentes para ampliar judicialmente o âmbito de incidência da norma.

O primeiro resultado relevante da investigação consiste na reafirmação do princípio da legalidade como limite incontornável à interpretação do conceito penal de funcionário público. No ordenamento angolano, a legalidade encontra proteção tanto no Código Penal quanto na Constituição da República de Angola, desempenhando função de garantia contra intervenções punitivas não previamente determinadas pelo legislador. Como explica Sebastião (2015), somente as condutas previamente definidas em lei podem ser consideradas criminosas, o que assegura previsibilidade, igualdade e segurança jurídica. Na mesma linha, Bitencourt afirma que “o princípio da legalidade constitui uma efetiva limitação ao poder punitivo estatal” (BITENCOURT, 2020, p. 119-120).

A legalidade penal não se esgota, portanto, na existência formal de uma lei anterior. Ela também exige determinação, clareza, taxatividade e respeito aos limites semânticos da norma incriminadora. Conforme ressalta Verdan (2009, p. 19), “são proibidas as leis penais indeterminadas”, pois conceitos genéricos ou vagos ampliam o espaço para decisões arbitrárias. Da mesma forma, Cury (2020, p. 27) sustenta que “somente serão considerados delitos os fatos que encontrarem no tipo penal sua perfeita submissão”. Disso resulta que a qualificação de determinado sujeito como funcionário público para fins penais não pode decorrer de uma valoração genérica sobre a relevância social do serviço prestado, sobre a origem pública dos recursos utilizados ou sobre a proximidade material da atividade com a Administração.

Esse resultado permite distinguir a interpretação juridicamente admissível da criação analógica de responsabilidade penal. A interpretação pode esclarecer o alcance de expressões utilizadas pelo legislador e escolher, entre os significados semanticamente possíveis, aquele que se mostre compatível com o sistema jurídico. Não pode, entretanto, incluir sujeitos que não estejam abrangidos pela estrutura normativa do dispositivo. Quando o intérprete utiliza a semelhança entre duas situações para aplicar a uma delas uma consequência penal prevista apenas para a outra, deixa de interpretar a norma e passa a integrá-la por analogia.

Essa distinção assume importância especial porque a analogia cria uma solução normativa para uma hipótese não disciplinada expressamente. Segundo Nucci, a analogia consiste em “um processo de autointegração, que cria uma norma penal onde, originalmente, não existe” (NUCCI, 2011, p. 98). Por esse motivo, sua utilização em prejuízo do acusado é incompatível com o princípio da legalidade. Yang (2022, p. 95) reforça que a analogia não pode “fundamentar ou agravar a pena”. Assim, ainda que o trabalhador terceirizado exerça atividade semelhante à desempenhada por um funcionário público, essa semelhança material não autoriza sua equiparação quando a situação não estiver abrangida pelo texto e pelo sentido possível do artigo 376.º do Código Penal Angolano.

Um segundo resultado relevante decorre da análise da própria Administração Pública angolana. Essa etapa revelou-se indispensável porque a delimitação penal do funcionário público não pode ser realizada de maneira inteiramente dissociada da forma como o ordenamento organiza a atividade administrativa, distribui competências e estabelece relações entre Estado, entidades administrativas, empresas públicas e particulares. A pesquisa também demonstrou que as categorias do Direito Administrativo não podem ser transportadas automaticamente para o Direito Penal.

Nos termos do artigo 198.º da Constituição da República de Angola, a Administração Pública integra a Administração Direta e Indireta do Estado, a Administração Autónoma e a Administração Independente (ANGOLA, 2010). Conforme Sousa (2014), essa estrutura demonstra a pluralidade das formas pelas quais a função administrativa pode ser exercida. O Estado contemporâneo não atua exclusivamente por intermédio dos órgãos que integram sua estrutura central, mas também por pessoas jurídicas dotadas de autonomia, entidades administrativas e outras formas organizativas juridicamente previstas.

A distinção entre as concepções orgânica e funcional da Administração Pública mostrou-se particularmente importante. Em sentido orgânico, considera-se a estrutura formada por órgãos, entidades, serviços e agentes formalmente vinculados à Administração; em sentido funcional, o elemento relevante é a atividade dirigida à satisfação das necessidades coletivas (SOUSA, 2014; CURY, 2018). Os resultados demonstram, portanto, que pertença institucional e exercício de atividade administrativa não são necessariamente coincidentes.

Essa diferenciação demonstra que integração orgânica e exercício de função administrativa não constituem necessariamente a mesma realidade jurídica. Um agente pode estar vinculado a uma entidade pertencente à atuação estatal e, ainda assim, exercer atividade predominantemente submetida ao direito privado. De modo inverso, uma pessoa que não integra permanentemente a Administração pode, em determinadas circunstâncias legalmente previstas, ser chamada a desempenhar ou participar de atividade compreendida na função pública.

O próprio artigo 376.º do Código Penal Angolano evidencia essa complexidade ao não restringir o conceito penal ao funcionário público em sentido administrativo tradicional. A norma alcança determinadas pessoas em razão da posição ocupada, outras em razão do exercício efetivo de função pública e outras ainda mediante hipóteses expressas de equiparação. Dessa forma, o Direito Administrativo fornece elementos para identificar a natureza da entidade, da atividade e da posição funcional, mas é a norma penal que define os limites dentro dos quais essas circunstâncias podem produzir a qualidade de funcionário para efeitos penais.

Esse resultado torna-se particularmente relevante quando se examina a Administração Indireta. Segundo Carvalho Filho (2015), a Administração Indireta está associada à descentralização administrativa e à atribuição de atividades a entidades dotadas de personalidade jurídica própria. Ferreira e Ferreira (2022) igualmente a relacionam à transferência de determinadas atividades administrativas para pessoas jurídicas de direito público ou privado incumbidas da realização de serviços e atividades de interesse público.

No ordenamento angolano, entre as entidades integrantes da Administração Indireta encontram-se os institutos públicos e as empresas públicas. Estas últimas são especialmente importantes para o objeto desta pesquisa porque demonstram que a

presença do Estado e a finalidade pública não significam necessariamente submissão integral ao regime jurídico de direito público.

Conforme desenvolvido no trabalho, as empresas públicas ocupam posição juridicamente peculiar. São entidades controladas pelo Estado e integrantes do Sector Empresarial Público, mas submetem-se predominantemente ao regime jurídico de direito privado, salvo disposição legal em contrário. Carvalho Filho sintetiza essa dualidade ao afirmar que as empresas públicas “exibem dois aspectos inerentes à sua condição jurídica: de um lado, são pessoas jurídicas de direito privado e, de outro, são pessoas sob o controle do Estado” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 522).

Essa característica demonstra que três categorias precisam permanecer diferenciadas: a natureza da entidade, o regime jurídico da atividade e a posição jurídica do trabalhador. A existência de capital público ou de controle estatal não significa, por si só, que todas as relações jurídicas desenvolvidas pela entidade se submetam ao regime de direito público. Da mesma forma, a natureza estatal da entidade não permite concluir, exclusivamente a partir do Direito Administrativo, que todo trabalhador possua necessariamente a mesma posição funcional de um funcionário público em sentido estrito.

No caso angolano, a qualificação dos trabalhadores de empresas públicas para efeitos penais decorre precisamente de uma decisão legislativa específica. O artigo 376.º, n.º 2, equipara expressamente aos funcionários públicos os gestores, os titulares dos órgãos de fiscalização e os trabalhadores das empresas públicas. Portanto, a equiparação não resulta simplesmente da circunstância de as empresas públicas estarem relacionadas à Administração ou de possuírem capital estatal, mas da existência de previsão penal expressa.

A constatação é fundamental permite distinguir empresa pública e empresa privada terceirizada. A contratação de uma empresa privada pela Administração não a transforma em empresa pública nem transfere automaticamente aos seus trabalhadores uma posição funcional estatal.

A análise da terceirização confirmou essa distinção. Guerra e D'Amato (2016) demonstram que o termo pode ser utilizado em acepções distintas, razão pela qual se torna necessário diferenciá-lo de outras modalidades de participação de particulares na realização de interesses públicos. Em sentido mais restrito, a terceirização corresponde à

contratação de terceiro para execução de determinadas atividades, especialmente funções instrumentais ou de apoio.

As denominadas atividades-meio, segundo Anzolin (2012, p. 26), correspondem a “aqueles serviços que não coincidem com os fins da empresa contratante”. Villaça (2010, p. 87), por sua vez, descreve-as como serviços de apoio destinados a garantir o funcionamento da organização, sem integrarem sua missão principal.

A pesquisa revelou, entretanto, que a distinção entre atividade-meio e atividade-fim não pode ser utilizada como critério penal autossuficiente. O fato de o trabalhador desenvolver atividade-meio constitui importante elemento para demonstrar o caráter predominantemente instrumental da colaboração, mas não resolve sozinho a questão penal. Do mesmo modo, o desempenho de atividade relacionada à finalidade principal de determinado serviço público não converte automaticamente o agente em funcionário público.

A distinção possui, portanto, função indicativa, e não conclusiva. Uma atividade relacionada ao núcleo da finalidade administrativa pode revelar maior proximidade com o exercício da função pública, mas continua sendo necessário investigar a natureza jurídica da atribuição, os poderes efetivamente concedidos, o vínculo funcional, o regime jurídico aplicável e os deveres pessoalmente atribuídos ao agente.

Essa conclusão exige ainda diferenciar terceirização e descentralização administrativa. Conforme Sousa (2014), a descentralização constitui técnica de organização administrativa mediante a qual determinadas atividades são atribuídas a outra pessoa jurídica para que esta as exerça segundo o regime jurídico correspondente. A terceirização, ao contrário, caracteriza-se pela contratação de empresa para executar serviços específicos, permanecendo a titularidade, a direção geral e a fiscalização da atividade com a Administração, conforme a distinção desenvolvida por Guerra e D'Amato (2016).

A diferença apresenta consequência direta para esta investigação. Na terceirização, não ocorre necessariamente transferência da titularidade da função administrativa nem integração dos empregados da contratada à estrutura estatal. O trabalhador terceirizado executa materialmente determinadas tarefas em razão do contrato mantido entre seu empregador e a Administração. Disso não decorre, automaticamente, investidura em função pública.

Da mesma maneira, terceirização não deve ser confundida com concessão, permissão ou outras formas juridicamente reguladas de colaboração entre Estado e particulares. Cada uma dessas figuras possui fundamento, regime jurídico, extensão de poderes e consequências próprias. A existência de finalidade de interesse coletivo constitui elemento comum a diversas formas de atuação estatal, mas não elimina as diferenças jurídicas que existem entre elas.

Desse resultado decorre uma conclusão essencial: integrar a Administração Pública, colaborar materialmente com a Administração, prestar serviço público e exercer função pública são situações juridicamente distintas. A proximidade material entre essas situações não permite tratá-las como categorias equivalentes para fins de responsabilização penal.

Não é adequado, portanto, estabelecer uma sequência automática segundo a qual toda atividade de interesse coletivo constituiria função pública e todo sujeito que nela participasse seria funcionário público para efeitos penais. Entre a finalidade pública da atividade e a qualificação penal da pessoa existe um conjunto de elementos jurídicos intermediários que precisam ser concretamente identificados.

O Direito Administrativo exerce, nesse ponto, função decisiva, mas delimitada. É a partir das normas administrativas, constitucionais, legais, regulamentares e funcionais que se pode verificar onde o agente atua, sob qual regime jurídico, em virtude de qual vínculo, com quais poderes e submetido a quais obrigações. Essas informações ajudam a identificar a fonte do dever extrapenal. Não são, entretanto, capazes de criar uma qualidade penal que o artigo 376.º não comporte.

Assim, a expansão das formas contemporâneas de atuação administrativa não pode produzir, como consequência automática, uma correspondente expansão da noção penal de funcionário público. Pelo contrário, quanto mais diversificadas forem as relações entre Administração Pública, empresas estatais e particulares, maior deverá ser o cuidado em distinguir a posição jurídica efetivamente ocupada por cada agente.

É justamente a partir dessa constatação que deve ser interpretada a estrutura do artigo 376.º do Código Penal Angolano.

O artigo 376.º contém três grupos normativos distintos. O n.º 1 abrange o funcionário civil, o agente administrativo, os titulares de cargos políticos e aqueles que,

mesmo provisória ou temporariamente, remunerados ou não, tenham sido chamados a desempenhar ou participar no desempenho de atividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, bem como funções em organismos de utilidade pública. O n.º 2 estabelece a equiparação dos gestores, titulares de órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas. O n.º 3 prevê hipótese específica relacionada a determinadas funções exercidas em organizações de direito público das quais Angola seja membro (ANGOLA, 2020).

Essa estrutura revela que o legislador angolano não adotou um conceito uniforme. Em alguns casos, a condição decorre da posição formal ocupada; em outros, do exercício efetivo de determinada atividade; e, nas empresas públicas, de equiparação legal expressa. Segundo Quemba (2024), o conceito penal é “naturalmente mais amplo que o do direito administrativo”, uma vez que alcança sujeitos que não integram o núcleo tradicional da função pública.

Todavia, reconhecer que o conceito penal é amplo não significa reconhecer que seja ilimitado. A amplitude encontra suas fronteiras no próprio dispositivo. A existência de diferentes hipóteses expressamente previstas reforça a necessidade de identificar em qual delas determinado agente efetivamente se enquadra.

No caso dos trabalhadores de empresas públicas, a equiparação encontra fundamento no n.º 2. Quemba esclarece que:

[...] a ratio da equiparação legal reside, pois, no estatuto funcional dos gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores e não na natureza dos serviços que prestam às pessoas coletivas. O que se compreende, pois a gravidade acrescida do ilícito cometido por estes agentes reside precisamente na violação de certos deveres funcionais e não na natureza pública ou privada dos serviços que prestam. (QUEMBA, 2024, p. 163).

A passagem apresenta especial importância para os resultados alcançados. Ela demonstra que a equiparação legal não se fundamenta simplesmente na natureza pública do serviço, mas na posição funcional atribuída ao agente. Isso aproxima a construção do artigo 376.º da discussão posteriormente desenvolvida sobre os crimes de violação de dever.

A previsão relativa às empresas públicas explica a solução adotada no caso da TAAG, mas não pode ser automaticamente estendida aos trabalhadores de empresas privadas terceirizadas. A inclusão expressa dos trabalhadores das empresas públicas não

autoriza presumir que qualquer trabalhador vinculado contratualmente a uma atividade estatal esteja igualmente compreendido pela norma. Empresa pública e empresa privada contratada constituem categorias juridicamente distintas e submetidas a fundamentos normativos diferentes.

Outro resultado da pesquisa decorre da comparação com o Direito Penal brasileiro. O artigo 327 do Código Penal Brasileiro considera funcionário público, para efeitos penais, quem exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração. O § 1.º equipara a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, bem como quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. O § 2.º estabelece, ainda, causa de aumento de pena para determinadas funções de direção, assessoramento ou cargo em comissão.

A legislação brasileira apresenta, portanto, uma hipótese expressa que não encontra correspondência literal no artigo 376.º do Código Penal Angolano: a equiparação do trabalhador de empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para executar atividade típica da Administração Pública. Segundo Bitencourt (2018, p. 181), “após a alteração introduzida pela Lei n.º 9.983/2000, passaram a ser alcançados aqueles que trabalham para empresas contratadas ou conveniadas para executar “atividade típica da Administração Pública”.

Essa diferença legislativa é determinante para a resposta ao problema de pesquisa. O ordenamento brasileiro decidiu positivar expressamente determinada forma de equiparação dos trabalhadores de empresas privadas vinculadas à execução de atividades administrativas. O ordenamento angolano, por outro lado, estabeleceu diferentes hipóteses no artigo 376.º, inclusive para trabalhadores de empresas públicas, mas não reproduziu formulação equivalente àquela do artigo 327, § 1.º, do Código Penal Brasileiro.

A experiência brasileira é útil justamente por demonstrar que a inclusão de trabalhadores de empresas contratadas na categoria de funcionário público constitui decisão legislativa e não consequência necessária da própria ideia de Administração Pública.

Além disso, mesmo no sistema brasileiro, a expressão “atividade típica da Administração Pública” produz dificuldades interpretativas. Scalcon (2019) identifica

controvérsias relacionadas tanto à definição de entidade paraestatal quanto à delimitação do conteúdo de atividade típica da Administração Pública. Essa dificuldade reforça a necessidade de cautela no contexto angolano, no qual sequer existe disposição textual idêntica.

O Direito Comparado desempenha, dessa forma, função metodológica e crítica. Ele permite compreender como outro ordenamento enfrentou e enfrenta problemas semelhantes, identificar consequências de escolhas legislativas e avaliar criticamente critérios interpretativos. Contudo, a solução legislativa brasileira não pode ser transportada para Angola como se integrasse o conteúdo do artigo 376.º do Código Penal Angolano.

Outro resultado fundamental da pesquisa relaciona-se à teoria dos crimes de violação de dever. O desenvolvimento dogmático examinado demonstrou que o domínio do fato não explica adequadamente a autoria em todos os crimes funcionais. Em determinados delitos, a qualidade especial do sujeito e o dever juridicamente atribuído à sua posição assumem papel constitutivo para a determinação da autoria.

Na construção associada a Roxin, determinados crimes dependem da violação de um dever especial que vincula pessoalmente o agente. Nesses casos, ainda que um *extraneus* exerça controle material sobre elementos relevantes da execução, sua participação no acontecimento não lhe atribui automaticamente a condição de autor do crime funcional se ele não for titular do dever especial pressuposto. Como sintetiza Caro John, “nos delitos de infração de dever, responde como autor aquele que viola um dever específico, isto é, um dever que o identifica como obrigado especial” (JOHN, 2003, p. 9).

A construção desenvolvida por Jakobs dirige maior atenção à posição institucional ocupada pelo sujeito e às expectativas normativas correspondentes. Embora as diferentes formulações examinadas no trabalho não devam ser confundidas nem reduzidas a uma teoria homogênea, o debate demonstra um ponto relevante para a presente investigação: nos crimes funcionais, a contribuição material ou causal do agente não é suficiente para explicar sua condição de autor. Deve-se identificar a posição normativa especial da qual decorre o dever cuja violação caracteriza o injusto funcional.

A importância desse ponto é reforçada pela teoria restritiva defendida por Scalcon no âmbito dos crimes contra a Administração Pública. Segundo a autora:

[...] os crimes contra a Administração Pública praticados por funcionários públicos devem ser considerados crimes de violação de dever, nesses crimes a autoria é definida pelo critério da titularidade de um dever jurídico extrapenal frente ao bem jurídico penalmente tutelado e não pelo critério de domínio. (SCALCON, 2021, p. 37).

O dever jurídico extrapenal não é criado pelo próprio Direito Penal. Sua fonte deve ser procurada fora da norma penal, especialmente nas normas constitucionais, administrativas, legais, regulamentares e funcionais que disciplinam a posição do sujeito perante a Administração Pública.

Nesse sentido, Scalcon sustenta que “deve haver uma pessoa física que seja titular de um dever de impessoalidade e objetividade na promoção dos fins indisponíveis do Estado” (SCALCON, 2021, p. 42-43). A questão penal deixa, portanto, de ser respondida exclusivamente pela pergunta sobre onde o agente trabalha e passa a exigir que se investigue qual posição jurídica ele ocupa e quais deveres especiais estão pessoalmente ligados às suas atribuições.

A análise da Administração Pública realizada anteriormente ganha, nesse ponto, função dogmática específica. É justamente o Direito extrapenal que permitirá identificar a fonte dos deveres atribuídos ao agente. A natureza da entidade, o regime jurídico da atividade, os atos de investidura ou contratação, as competências estabelecidas, os poderes de administração, gestão, controle ou decisão e as responsabilidades institucionalmente atribuídas constituem elementos relevantes para verificar se há efetivamente um dever jurídico qualificado.

Todavia, a teoria dos crimes de violação de dever não pode ser utilizada para contornar o princípio da legalidade. A identificação de um dever extrapenal especial não cria, por si só, uma nova hipótese de funcionário público. O agente precisa, inicialmente, estar abrangido pelo sentido juridicamente admissível do artigo 376.º. Somente depois disso a investigação sobre o dever especial poderá oferecer fundamento material para sua posição de autor do crime funcional.

Em outras palavras, a teoria dos crimes de dever atua como critério de fundamentação e restrição da imputação, e não como mecanismo de expansão da norma penal.

Os casos da Caixa Econômica Federal e da TAAG confirmam simultaneamente a utilidade e os limites desse raciocínio.

No caso da Caixa Econômica Federal, o Tribunal Regional Federal da 3.^a Região reconheceu a condição de funcionário público do empregado a partir do artigo 327 do Código Penal Brasileiro. O raciocínio utilizado valorizou especialmente a condição de empregado de uma empresa pública. A análise crítica desenvolvida no trabalho demonstrou, entretanto, que uma leitura materialmente restritiva exige ir além da mera identificação da natureza jurídica da entidade e examinar as funções concretamente atribuídas ao agente.

Essa crítica encontra suporte em Scalcon (2021), que questiona a equiparação automática entre empregados de pessoas jurídicas de direito público e empregados de empresas estatais submetidas predominantemente ao direito privado. Para a autora, o ponto relevante está na identificação do regime jurídico incidente sobre a atividade concretamente desenvolvida e do dever extrapenal titularizado pela pessoa física.

Portanto, mesmo diante de uma previsão legal de equiparação, o vínculo institucional não deve esgotar a fundamentação dogmática da autoria funcional.

O caso da TAAG apresenta problema semelhante, mas dentro das particularidades do Direito Angolano. O Tribunal Supremo considerou relevante a qualidade de trabalhador de empresa pública e aplicou o artigo 376.º, n.º 2, do Código Penal Angolano. O arguido exercia funções relacionadas à contabilidade e à área financeira da entidade, dispondo de mecanismos que possibilitaram a realização das operações examinadas no caso.

Nesse ponto, é necessário distinguir duas questões. Sob o plano estritamente legal, a equiparação possui fundamento expreso: o artigo 376.º, n.º 2, inclui os trabalhadores de empresas públicas. Por isso, o caso não corresponde a uma hipótese na qual o Tribunal tenha simplesmente criado uma categoria inexistente.

Contudo, a perspectiva restritiva evidencia que a análise da autoria funcional não deveria terminar com a constatação de que o agente era trabalhador da TAAG. Deve-se investigar se as atribuições concretamente desempenhadas lhe conferiam deveres especiais de gestão, administração, guarda, controle, proteção ou disposição relativamente aos bens e interesses alcançados por sua atuação.

O resultado não implica necessariamente excluir a autoria no caso TAAG. O que se modifica é sua fundamentação dogmática. O fundamento formal encontra-se no artigo 376.º, n.º 2; o fundamento material deve ser procurado nos deveres especiais decorrentes das atribuições concretamente conferidas ao agente.

A conjugação desses elementos permite evitar dois extremos: de um lado, ignorar uma hipótese expressamente prevista pelo legislador; de outro, reduzir a autoria funcional à mera existência de contrato de trabalho com uma empresa pública.

Os resultados alcançados permitem, estabelecer três grupos de situações úteis à análise dos trabalhadores terceirizados.

No primeiro grupo encontram-se os trabalhadores que prestam à Administração apoio material, técnico, instrumental ou operacional. São agentes que executam tarefas em benefício da entidade pública, mas cuja atuação deriva essencialmente do vínculo contratual mantido com a empresa prestadora de serviços. Não exercem, apenas por essa circunstância, competências públicas nem recebem automaticamente posição institucional perante a Administração.

A natureza pública da entidade contratante não altera essa conclusão. Da mesma forma, não são suficientes, isoladamente, o pagamento indireto com recursos públicos, a circunstância de a atividade beneficiar a coletividade, o trabalho dentro das instalações administrativas, o acesso a documentos ou sistemas públicos ou o contato material com bens pertencentes ao Estado.

Essas circunstâncias podem ser juridicamente relevantes para outras formas de responsabilidade e podem integrar a avaliação concreta da atuação do agente. Não demonstram, contudo, por si mesmas, que o trabalhador passou a exercer função pública ou que se tornou titular de dever funcional equiparável ao exigido dos sujeitos especiais dos crimes contra a Administração Pública.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado à divisão entre atividade-meio e atividade-fim. A prestação de atividade-meio constitui forte indicador do carácter auxiliar ou instrumental do trabalho, mas não é necessário transformar essa classificação em regra penal absoluta. Igualmente, a execução de tarefa relacionada à atividade-fim ou à finalidade pública do serviço não deve produzir automaticamente a condição de funcionário público.

No segundo grupo encontram-se situações em que o sujeito exerce atribuições públicas juridicamente delimitadas e ocupa posição funcional da qual decorrem deveres especiais, institucionais e pessoalmente atribuíveis. Nessas hipóteses, a análise deve ser mais aprofundada.

O primeiro requisito continua sendo normativo: deve ser possível enquadrar a situação em uma das hipóteses previstas no artigo 376.º do Código Penal Angolano. Superada essa primeira etapa, devem ser examinadas as características materiais da posição ocupada.

Entre os elementos relevantes estão a fonte jurídica da atribuição, a natureza da atividade desempenhada, o regime jurídico aplicável, os poderes efetivamente conferidos ao agente, a capacidade de decisão ou gestão, a responsabilidade individual sobre bens, valores ou interesses públicos, os deveres de impessoalidade e objetividade, o grau de autonomia funcional e a existência de atribuições institucionalmente ligadas à realização dos fins estatais.

No contexto das empresas estatais, Scalcon (2021) indica como elementos relevantes, entre outros, a incidência de regime jurídico-público sobre a atividade, a existência de prerrogativas ou limitações próprias da atuação estatal, o financiamento público significativo, a intensidade da regulação, a vinculação direta aos fins estatais e o grau de liberdade existente na atuação do agente.

Nenhum desses fatores deve operar isoladamente. Eles funcionam como elementos de uma análise conjunta destinada a identificar se a pessoa física ocupa posição especial diante da Administração e é titular do dever extrapenal cuja violação fundamenta a autoria do crime funcional.

No terceiro grupo encontram-se situações nas quais o trabalhador não está compreendido nas categorias do artigo 376.º, mas sua equiparação é pretendida em razão da semelhança material entre sua atividade e aquela desempenhada por funcionário público, pela importância pública do serviço, pela relação contratual de seu empregador com o Estado ou pela existência de previsão semelhante no ordenamento brasileiro.

Nessas hipóteses, a equiparação deve ser rejeitada. A semelhança entre atividades não autoriza superar a ausência de previsão legal. Da mesma forma, a

existência de obrigações contratuais, profissionais, éticas ou técnicas não permite qualificá-las automaticamente como dever jurídico-público especial apto a transformar o trabalhador em funcionário público para fins penais.

A partir desses resultados, a hipótese inicialmente apresentada pode ser considerada parcialmente confirmada e, ao mesmo tempo, reformulada.

Ela foi confirmada quanto à constatação de que a terceirização não produz efeitos penais uniformes e que a natureza da atividade, o vínculo jurídico-funcional e a existência de dever jurídico extrapenal qualificado constituem elementos indispensáveis para uma análise restritiva.

Contudo, a hipótese precisou ser reformulada porque a pesquisa demonstrou que esses critérios materiais não são suficientes, isoladamente, para criar a condição penal de funcionário público. Existe uma etapa logicamente anterior: o agente precisa estar abrangido pelo sentido juridicamente admissível do artigo 376.º.

Portanto, a natureza da atividade, o vínculo funcional e o dever extrapenal não funcionam como fontes autônomas de equiparação. Sua função é permitir verificar e fundamentar materialmente a posição de um sujeito que possa ser juridicamente compreendido dentro da previsão legal.

O resultado permite formular um modelo de análise em duas etapas. A primeira é normativa: verificar se o sujeito está abrangido por uma das categorias do artigo 376.º. A segunda é material-funcional: identificar a posição concretamente exercida e o dever jurídico extrapenal especial relacionado ao bem jurídico tutelado.

A ausência do primeiro requisito impede a equiparação, em respeito à legalidade penal. A segunda etapa, por sua vez, impede que a autoria funcional seja fundamentada exclusivamente na entidade empregadora ou no vínculo formal do agente.

9.1. Resposta ao problema de pesquisa

Diante dos resultados alcançados, responde-se ao problema de pesquisa no sentido de que a terceirização de serviços públicos, isoladamente considerada, não autoriza a ampliação do conceito penal de funcionário público previsto no artigo 376.º do Código Penal Angolano.

O simples fato de um trabalhador prestar serviços à Administração Pública, atuar em atividade de interesse coletivo, ser remunerado indiretamente com recursos públicos, desempenhar tarefas nas dependências de uma entidade estatal ou ter acesso a bens, documentos, informações ou sistemas da Administração não o transforma em funcionário público para fins penais.

A organização contemporânea da Administração Pública e a crescente participação de entidades distintas do Estado na execução material de atividades administrativas não alteram essa conclusão. Administração Direta, Administração Indireta, empresas públicas, descentralização, concessão, permissão e terceirização constituem categorias jurídicas diferentes. A finalidade pública eventualmente presente nessas relações não elimina as distinções de regime jurídico, vínculo funcional e posição institucional dos respectivos agentes.

A qualificação do trabalhador somente poderá ser juridicamente admitida quando, em primeiro lugar, sua situação estiver compreendida pelo sentido possível de uma das hipóteses estabelecidas no artigo 376.º. Em segundo lugar, deve-se verificar se a posição concretamente ocupada pelo agente apresenta relação funcional qualificada com a Administração, caracterizada por atribuições e deveres jurídico-públicos específicos e pessoalmente atribuíveis.

Para essa avaliação, devem ser examinados conjuntamente a fonte jurídica das atribuições, a natureza da atividade exercida, o regime jurídico incidente, a posição funcional do agente, os poderes efetivamente conferidos, o grau de autonomia, os deveres de administração, controle, guarda ou proteção eventualmente existentes e a relação entre esses deveres e o bem jurídico tutelado pelo crime funcional.

O Direito Administrativo possui função indispensável nesse processo porque fornece os elementos extrapenais necessários para determinar a posição institucional, o regime jurídico e os deveres que recaem sobre o sujeito. Todavia, a estrutura

administrativa não substitui o princípio da legalidade penal. O fato de determinada pessoa colaborar com a Administração, atuar em entidade submetida ao controle estatal ou participar da execução de um serviço público não permite, sem fundamento no artigo 376.º, criar judicialmente a condição de funcionário público.

Quando o trabalhador desempenha apenas funções materiais, técnicas, auxiliares ou operacionais, sem exercício juridicamente delimitado de função pública e sem posição institucional especial perante a Administração, não deve ser qualificado como funcionário público para efeitos penais apenas em razão da terceirização.

Isso não significa ausência necessária de responsabilidade penal. Se o trabalhador participar da prática de determinado crime funcional cometido por sujeito qualificado, sua responsabilização poderá ser examinada segundo as regras jurídico-penais aplicáveis ao *extraneus*, quando cabíveis. O que não se admite é transformar o particular em funcionário público por meio de uma ficção interpretativa destinada apenas a possibilitar sua responsabilização como autor do delito funcional.

Nas situações expressamente abrangidas pelo artigo 376.º, como ocorre com os trabalhadores de empresas públicas previstos no n.º 2, existe fundamento legal de equiparação. Ainda assim, a análise dos crimes de violação de dever demonstra a necessidade de identificar os deveres especiais decorrentes das atribuições concretas do agente, evitando reduzir o fundamento material da autoria à simples existência do vínculo laboral.

O caso TAAG demonstra precisamente essa distinção. O artigo 376.º, n.º 2, fornece fundamento legal para a equiparação. Contudo, uma fundamentação materialmente consistente da autoria funcional deve ainda considerar as responsabilidades financeiras, de gestão, administração ou controle efetivamente atribuídas ao agente e os deveres especiais decorrentes dessa posição.

O caso da Caixa Econômica Federal, por sua vez, mostra como o ordenamento brasileiro também utiliza hipóteses ampliadas de funcionário público e como a jurisprudência pode privilegiar critérios formais relacionados à entidade empregadora. A perspectiva restritiva analisada no trabalho demonstra a necessidade de examinar, além do vínculo, o regime jurídico da atividade e os deveres concretos da pessoa física.

A comparação entre Brasil e Angola confirma, contudo, uma diferença legislativa que não pode ser ignorada. O artigo 327, § 1.º, do Código Penal Brasileiro equipara expressamente o trabalhador de empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para execução de atividade típica da Administração Pública. O artigo 376.º do Código Penal Angolano não contém disposição genericamente equivalente para os empregados de empresas terceirizadas.

Por isso, a experiência brasileira pode servir como referencial crítico e comparativo, mas não como fundamento normativo para ampliar o conceito angolano. A solução brasileira resulta de opção do legislador brasileiro. Sua aplicação no ordenamento angolano sem correspondente previsão legislativa representaria transposição normativa incompatível com o princípio da legalidade.

A hipótese da pesquisa é, portanto, confirmada quanto à necessidade de análise da natureza da atividade, do vínculo jurídico-funcional e da titularidade de dever jurídico extrapenal qualificado, mas reformulada para reconhecer que esses critérios somente podem atuar dentro das fronteiras previamente estabelecidas pelo artigo 376.º.

A pesquisa permite concluir que a delimitação penal deve ser realizada mediante a conjugação de dois planos. O primeiro, **normativo**, exige que a pessoa esteja compreendida em categoria legalmente prevista pelo artigo 376.º. O segundo, **material-funcional**, exige a análise da posição efetivamente ocupada pelo agente e dos deveres especiais juridicamente atribuídos a essa posição.

A tutela penal da Administração Pública não legitima, portanto, a dissolução das fronteiras entre funcionário público, trabalhador de empresa pública, particular delegado, colaborador privado e trabalhador terceirizado. A expansão das formas de atuação administrativa exige maior precisão na determinação da responsabilidade penal, e não redução das garantias próprias do princípio da legalidade.

Nas hipóteses em que o trabalhador terceirizado não estiver suficientemente compreendido pelo artigo 376.º, eventual ampliação de sua equiparação deverá ser realizada pelo legislador, e não pelo intérprete. Se a evolução das formas de execução das atividades públicas tornar necessária a inclusão penal de novas categorias de particulares, caberá à legislação definir de forma expressa os sujeitos, as situações e os limites da equiparação.

Eventual aperfeiçoamento legislativo deverá, contudo, observar as exigências de determinação e taxatividade. A experiência brasileira demonstra que fórmulas excessivamente abertas, como “atividade típica da Administração Pública”, podem produzir novas controvérsias interpretativas. Por isso, eventual alteração do artigo 376.º deverá evitar a simples reprodução acrítica de modelos estrangeiros e estabelecer critérios compatíveis com a estrutura constitucional, administrativa e penal angolana.

Conclui-se, assim, que a terceirização não constitui fundamento autônomo para a ampliação do conceito penal de funcionário público. A condição funcional penalmente relevante depende, em primeiro lugar, da existência de suporte normativo no artigo 376.º e, em segundo lugar, da demonstração de uma relação funcional qualificada, acompanhada de dever jurídico extrapenal específico e pessoalmente atribuível ao agente. Quando esses requisitos não estiverem presentes, a equiparação deverá ser rejeitada, ainda que a atividade desempenhada possua relevância pública ou proximidade material com a atuação administrativa.

Essa solução permite conciliar os dois interesses que atravessam a presente investigação: de um lado, a necessária proteção da Administração Pública contra condutas praticadas por sujeitos que efetivamente ocupam posições especiais de responsabilidade; de outro, a preservação da legalidade, da taxatividade, da tipicidade estrita, da responsabilidade penal pessoal, da segurança jurídica e da vedação da analogia *in malam partem*. A transformação das formas de atuação estatal não pode significar transformação interpretativa ilimitada das fronteiras da responsabilidade penal.

10 CONCLUSÃO

A presente investigação teve como objetivo delimitar os limites da aplicação do conceito penal de funcionário público previsto no artigo 376.º do Código Penal Angolano diante das transformações contemporâneas da Administração Pública, especialmente da terceirização de serviços e da crescente participação de entidades submetidas a diferentes regimes jurídicos na realização de atividades de interesse público. A questão central consistiu em verificar se essas transformações autorizam a ampliação do conceito penal de funcionário público ou se uma interpretação dessa natureza encontra limites no princípio da legalidade penal.

O desenvolvimento da pesquisa demonstrou, inicialmente, que a ampliação das formas de atuação administrativa não pode ser acompanhada automaticamente pela ampliação das categorias de responsabilidade penal. A Administração Pública angolana apresenta estrutura plural, abrangendo Administração Direta, Indireta, Autónoma e Independente, conforme o artigo 198.º da Constituição da República de Angola. Essa diversidade organizativa permite que funções e atividades relacionadas ao interesse público sejam exercidas por sujeitos submetidos a regimes jurídicos distintos, tornando insuficiente a identificação da qualidade penal do agente apenas a partir da natureza da entidade na qual trabalha ou da finalidade pública da atividade desenvolvida.

A análise da Administração Indireta e, particularmente, das empresas públicas evidenciou essa complexidade. Embora essas entidades estejam vinculadas ao Estado e possam desempenhar atividades destinadas à satisfação de interesses coletivos, seu regime jurídico apresenta incidência simultânea de normas de direito público e de direito privado. Consequentemente, a natureza pública do capital, o controle estatal ou a finalidade coletiva da atividade não são elementos suficientes, isoladamente, para determinar a posição jurídico-funcional de cada trabalhador.

No caso dos trabalhadores de empresas públicas, essa dificuldade é solucionada, no plano normativo, pela opção expressa do legislador angolano. O artigo 376.º, n.º 2, equipara aos funcionários públicos os gestores, os titulares dos órgãos de fiscalização e os trabalhadores das empresas públicas. A incidência da norma decorre, portanto, de previsão legal específica e não de uma conclusão geral segundo a qual todo sujeito que trabalhe em entidade vinculada ao Estado possua necessariamente a qualidade de funcionário público para fins penais.

Essa constatação mostrou-se especialmente relevante para distinguir a situação das empresas públicas daquela dos trabalhadores vinculados a empresas privadas contratadas pela Administração. A terceirização não altera automaticamente a natureza jurídica da empresa contratada nem integra seus trabalhadores à estrutura administrativa estatal. Tampouco transfere, por si só, a titularidade das competências públicas ou dos deveres especiais próprios dos agentes investidos em determinadas funções administrativas.

A pesquisa demonstrou também que a distinção entre atividade-meio e atividade-fim, embora relevante para compreender a natureza da atividade terceirizada, não constitui critério penal autossuficiente. O desempenho de atividade-meio pode indicar caráter predominantemente instrumental da participação do trabalhador, mas não resolve todas as hipóteses possíveis. Da mesma forma, a execução de atividade relacionada diretamente à finalidade de determinado serviço público não transforma automaticamente o agente em funcionário público para efeitos penais.

A posição jurídico-penal do sujeito deve ser determinada a partir de critérios mais precisos. Nesse sentido, revelou-se indispensável distinguir a simples colaboração material com a Administração do efetivo exercício de função pública. Prestar serviço a uma entidade pública, trabalhar em suas instalações, ter acesso a documentos ou sistemas administrativos, utilizar recursos públicos ou participar materialmente de atividade de interesse coletivo não equivale necessariamente a ocupar uma posição funcional qualificada perante o Estado.

Essa conclusão encontra fundamento nos limites impostos pelo princípio da legalidade penal. A legalidade, compreendida não apenas como reserva de lei, mas também em suas dimensões de determinação, taxatividade e proibição da analogia *in malam partem*, impede que categorias penais especiais sejam construídas a partir de critérios excessivamente abertos ou mediante simples aproximação entre situações juridicamente distintas. A proteção penal da Administração Pública não autoriza que o intérprete substitua o legislador na criação de novas hipóteses de equiparação.

O exame do artigo 376.º confirmou que o legislador angolano adotou conceito penal amplo de funcionário público, contemplando situações distintas nos seus números 1, 2 e 3. Essa amplitude, entretanto, não significa ausência de limites. Pelo contrário, a existência de hipóteses expressas de inclusão e equiparação torna necessária a

identificação precisa da categoria normativa na qual determinado agente pode ser enquadrado.

A comparação com o Direito Penal brasileiro reforçou essa conclusão. O artigo 327 do Código Penal Brasileiro também adota conceito amplo de funcionário público, mas seu § 1.º contém hipótese expressa de equiparação de quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. O artigo 376.º do Código Penal Angolano não apresenta disposição genericamente equivalente para os trabalhadores de empresas privadas terceirizadas.

Essa diferença legislativa constitui um dos principais resultados do estudo comparativo. O modelo brasileiro pode ser utilizado para identificar problemas interpretativos, observar opções legislativas e avaliar criticamente os efeitos da ampliação do conceito penal de funcionário público. Não pode, contudo, funcionar como fundamento normativo para acrescentar ao Direito Angolano uma hipótese de equiparação que nele não foi expressamente estabelecida.

O Direito Comparado mostrou-se, assim, útil como instrumento crítico, mas limitado pela autonomia dos ordenamentos confrontados. A proximidade entre os problemas enfrentados por Angola e Brasil não elimina diferenças legislativas, administrativas e institucionais. A utilização da experiência brasileira deve respeitar essas diferenças e não pode converter-se em mecanismo de integração da lei penal angolana em prejuízo do acusado.

No plano dogmático, a análise dos crimes de violação de dever contribuiu para aprofundar os critérios de determinação da autoria nos crimes contra a Administração Pública. As construções examinadas ao longo da pesquisa indicam que, em determinados crimes funcionais, a autoria não se explica exclusivamente pelo domínio material do acontecimento ou pela contribuição causal do agente. A posição jurídica especial e o dever correspondente assumem papel relevante na determinação daquele que pode ocupar a condição de autor.

A teoria restritiva desenvolvida por Scalcon mostrou-se particularmente útil para o problema investigado ao deslocar a atenção da natureza da entidade empregadora para a posição concreta ocupada pela pessoa física. A titularidade de um dever jurídico

extrapenal qualificado permite compreender materialmente por que determinado agente pode assumir posição especial perante o bem jurídico protegido pelo crime funcional.

Esse dever, entretanto, não nasce da própria norma penal. Sua fonte deve ser identificada no ordenamento extrapenal, especialmente nas normas constitucionais, administrativas, legais, regulamentares e funcionais que disciplinam as atribuições, competências e responsabilidades do agente. O Direito Administrativo assume, portanto, papel essencial para identificar a existência e o conteúdo desses deveres, embora não possa, por si só, criar a qualidade penal de funcionário público.

A articulação entre legalidade penal e teoria dos crimes de violação de dever conduziu a um resultado central: a existência de dever jurídico extrapenal qualificado pode fundamentar materialmente a posição de autor, mas não substitui a necessidade de suporte normativo no artigo 376.º. A teoria dos crimes de dever deve operar como instrumento de fundamentação e contenção da responsabilidade, e não como mecanismo de expansão das categorias legalmente estabelecidas.

Os casos da Caixa Econômica Federal e da TAAG permitiram verificar concretamente os efeitos dessa conclusão. Em ambos, a vinculação do agente a empresa pública desempenhou papel relevante na qualificação penal. Contudo, a análise crítica demonstrou a necessidade de ultrapassar o critério meramente institucional e examinar as atribuições efetivamente desempenhadas, o regime jurídico incidente e os deveres especiais atribuídos ao agente.

No caso da TAAG, a equiparação possui fundamento expresso no artigo 376.º, n.º 2, razão pela qual não se trata de criar judicialmente uma condição funcional inexistente. Entretanto, a fundamentação material da autoria exige investigar se as funções concretamente atribuídas ao trabalhador lhe conferiam deveres especiais relacionados à administração, controle, guarda ou proteção dos bens e interesses submetidos à sua esfera de atuação.

Essa conclusão permitiu ainda distinguir dois problemas que não devem ser confundidos: a natureza pública do bem ou interesse atingido e a qualidade jurídico-funcional do autor. A afetação de recursos, valores ou interesses públicos pode ser relevante para a determinação do bem jurídico atingido ou do objeto material da conduta, mas não demonstra, por si só, que o agente possuía a posição funcional exigida pelo crime próprio.

A hipótese inicialmente formulada foi, portanto, parcialmente confirmada e reformulada. Confirmou-se que a natureza da atividade, o vínculo jurídico-funcional e a existência de dever jurídico extrapenal qualificado constituem elementos relevantes para a delimitação da responsabilidade penal. Entretanto, os resultados demonstraram que esses elementos não podem funcionar como fontes autônomas de equiparação.

A primeira exigência permanece sendo normativa: o sujeito deve encontrar-se abrangido pelo sentido juridicamente possível do artigo 376.º do Código Penal Angolano. Somente após essa verificação é possível examinar, no plano material, se a posição concretamente ocupada pelo agente lhe atribui dever jurídico especial relacionado ao bem jurídico protegido pelo crime funcional.

A principal contribuição da pesquisa consiste, assim, na formulação de um modelo de análise estruturado em duas etapas. Na primeira, de natureza normativa, deve-se verificar se o agente pode ser enquadrado em alguma das categorias previstas pelo artigo 376.º. Na segunda, de natureza material-funcional, deve-se examinar a função efetivamente desempenhada, o regime jurídico aplicável, os poderes atribuídos ao agente e a existência de dever jurídico extrapenal especial e pessoalmente atribuível.

A ausência do primeiro requisito impede a criação judicial da qualidade de funcionário público em respeito à legalidade penal. A análise do segundo requisito, por sua vez, impede que a autoria dos crimes funcionais seja fundamentada exclusivamente em critérios formais, como a entidade empregadora, a origem pública do capital ou a simples proximidade material com a Administração.

A resposta ao problema de pesquisa é, portanto, no sentido de que a terceirização de serviços públicos, por si só, não autoriza a ampliação do conceito penal de funcionário público previsto no artigo 376.º do Código Penal Angolano. A equiparação do trabalhador terceirizado somente poderá ser admitida quando sua situação estiver compreendida pelo sentido juridicamente possível da norma e quando, nos crimes estruturados a partir de uma posição funcional especial, estiver demonstrada a existência de relação jurídico-funcional qualificada e de deveres jurídico-públicos específicos e pessoalmente atribuíveis.

Quando o trabalhador apenas presta apoio material, técnico ou operacional à Administração, sem ocupar posição abrangida pelo artigo 376.º e sem exercer atribuições públicas juridicamente qualificadas, não poderá ser convertido em

funcionário público para fins penais apenas em razão da terceirização. A natureza pública da entidade contratante, o financiamento com recursos estatais, a relevância coletiva do serviço ou o acesso a bens e informações administrativas não alteram, isoladamente, essa conclusão.

Da mesma forma, quando a equiparação depender exclusivamente de analogia, de ampliação judicial ou da importação da hipótese prevista no artigo 327 do Código Penal Brasileiro, deverá ser afastada em respeito ao princípio da legalidade. A eventual existência de lacuna político-criminal não autoriza sua superação pelo intérprete mediante ampliação prejudicial ao acusado.

Isso não significa negar a necessidade de proteção penal da Administração Pública diante das novas formas de organização e prestação dos serviços públicos. Significa reconhecer que essa proteção deve ser construída dentro dos limites estabelecidos pelo Estado de Direito. A transformação das estruturas administrativas pode justificar reflexão legislativa, mas não autoriza a flexibilização das garantias penais.

Caso o legislador angolano considere necessária a inclusão de determinadas categorias de trabalhadores terceirizados entre os sujeitos equiparados a funcionários públicos, essa ampliação deverá ocorrer por meio de alteração legislativa expressa, clara e determinada. A experiência brasileira demonstra, contudo, que fórmulas excessivamente abertas podem gerar novas dificuldades interpretativas. Eventual reforma deverá, por isso, evitar a reprodução acrítica de expressões vagas e estabelecer critérios compatíveis com a estrutura jurídica e constitucional angolana.

Conclui-se, finalmente, que a proteção da Administração Pública e a preservação das garantias penais não constituem objetivos incompatíveis. A delimitação rigorosa da condição de funcionário público permite responsabilizar aqueles que efetivamente ocupam posições especiais de dever sem transformar a expansão das formas de atuação estatal em fundamento para uma expansão igualmente ilimitada da responsabilidade criminal. É nesse equilíbrio entre proteção institucional e contenção do poder punitivo que o artigo 376.º do Código Penal Angolano deve ser interpretado.

REFERENCIAS

ALMEIDA, Diamantino. *A extinção da relação jurídico-laboral por inadaptação do trabalhador na Administração Pública Angolana*. Lisboa, 2019.

ANTONIETTO, Caio Marcelo Cordeiro. *O conceito de funcionário público na lei penal: uma análise do artigo 327 do Código Penal*. Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2751, 12 jan. 2011.

ANGOLA. *Constituição da República de Angola*. Luanda: Assembleia Nacional da República de Angola; Edições de Angola, 2010.

ANGOLA. *Código Penal da República de Angola*. Aprovado pela Lei n.º 38/20, de 11 de novembro. *Diário da República*, I Série, n.º 173, 11 nov. 2020.

ANGOLA. *Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/20, de 19 de fevereiro*. Define o regime jurídico dos institutos públicos. *Diário da República*, Iª série, n.º 18, p. 1625, 19 fev. 2020.

ANGOLA. *Lei n.º 11/13, de 3 de setembro*. Lei de Bases do Setor Empresarial Público. *Diário da República*, I Série, n.º 166, 3 set. 2013.

ANGOLA. *Lei n.º 12/23, de 27 de dezembro*. Lei Geral do Trabalho. *Diário da República*, I Série, n. 245, p. 8412, 27 dez. 2023.

ANGOLA. Lei n.º 21/90, de 22 de dezembro. *Dos crimes cometidos por titulares de cargos de responsabilidade*. *Diário da República*, Luanda, I Série, n.º 55, p. 0534, 22 dez. 1990. Disponível em: [Acessar diploma](#). Acesso em: 28 abr. 2026.

ANGOLA. *Lei n.º 26/22, de 22 de agosto*. Lei de Bases da Função Pública. *Diário da República*, I Série, n.º 137, 22 ago. 2022.

ANGOLA. *Lei n.º 27/21, de 25 de outubro*. Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes. *Diário da República*, I Série, 25 out. 2021.

ANGOLA. Tribunal Supremo. Câmara Criminal. Acórdão n.º 3971/2019. Arguidos: AA e BB. Luanda, 1 set. 2022.

ANZOLIN, Rossana. *Terceirização e a responsabilidade da administração pública*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

BARRETO FILHO, Oscar. *Formas jurídicas da empresa pública*. Conferência proferida no Curso de Extensão Universitária sobre Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 16 out. 1976.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte especial 5 – crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. v. 1. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOARO, Guilherme. *Leis penais em branco e princípio da legalidade*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Escola de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7996>. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.799, de 23 de junho de 1980. Dispõe sobre causa de especial aumento de pena quanto aos crimes contra a Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l6799.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9933.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19983.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Criminal nº 96.03.084850-6. Apelante: Luiz Roberto Perpétuo Sampaio. Apelado: Justiça Pública. Relator: Juiz Convocado Pedro Lázarano. São Paulo, 03 nov. 1998.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Tomo II. 10. ed. 11. reimpr. Coimbra: Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31 dez. 2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Empresas públicas e sociedades de economia mista. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 128, p. 1–26, 1977. DOI: 10.12660/rda.v128.1977.42295. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42295>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CUNHA, Conceição Ferreira da. *Peculato de uso*. In: *Comentário Conimbricense do Código Penal: parte especial (artigos 308 a 386)*. Tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

CUNHA, José Manuel Damião. Dirigido por JORGE DE FIGUEIREDO DIAS. *Comentário Conimbricense do Código Penal: Parte Especial. Tomo III, artigos 308º a 386º*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CUNHA, José Manuel Damião. *Conceito penal para efeito da lei penal e a “privatização” da administração pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CURY, Daniela Marinho Scabbia. O conceito penal de funcionário público. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-09102020-141054>. Acesso em: 26 ago. 2026.

CURY, Daniela Marinho Scabbia. *Conceito penal de funcionário público*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. ISBN 9786556270166.

DANIEL, Avelino. *Organização quadripartida da administração pública angolana à luz da revisão constitucional de 2021*. [s.d.]. Disponível em: https://www.academia.edu/129907231/A_ORGANIZA%C3%87%C3%83O_QUADRIPARTIDA_DA_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLICA_ANGOLANA_%C3%80_LUZ_DA_REVIS%C3%83O_CONSTITUCIONAL_DE_2021. Acesso em: 28 set. 2025.

DILUKILA, António Kalenda. *Administração pública angolana: inovação e desafios na prestação de serviços nas instituições do Estado*. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DUTRA, Joel Machado; ALVES, Rubens. CRIMES PRATICADOS POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL. *Revista Acadêmica Online*, [S. l.], v. 5, n. 28, p. e673, 2018. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/673>. Acesso em: 26 ago. 2026.

D'ANGELO, André Scheller. *A teoria do domínio do fato na legislação penal colombiana*. *Revista de Derecho*, Barranquilla, n. 35, p. 319-343, jan./jun. 2011.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal: Parte Geral*. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. v. 1.

FERNANDES, Marcio Luiz et al. *Análise da utilização de acordos de nível de serviço para a gestão e fiscalização de contratos terceirizados na administração pública*. In: AHRENS, Rudy de Barros (org.). *A gestão estratégica na administração*. Ponta Grossa: Atena Editora, 2017. v. 2, p. 105–118. ISBN 978-85-93243-46-2. Disponível em: <https://doi.org/10.22533/at.ed.462011117>. Acesso em: 17 ago. 2025.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; FERREIRA, Daiane Medeiros Roque. *Dimensões pública e privada na administração pública*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2022.

FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa; ARAÚJO, José Mário Ramos Correia de. *Ação finalista e domínio do fato: sobre os fundamentos dogmáticos de Welzel na teoria funcionalista de Roxin*. *Ciências Jurídicas*, v. 26, n. 1, p. 9-17, 2025. DOI: 10.17921/2448-2129.2025v26n1p09-17. Disponível em: <https://doi.org/10.17921/2448-2129.2025v26n1p09-17>. Acesso em: 26 jul. 2026

GARCIA, M. Miguez; RIO, J. M. Castela. *Código penal: parte geral e especial*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2015.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. *Terceirização na Administração Pública*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 34, n. 4, p. 27-41, out./dez. 2016.

GRECO, Luís; LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano; ASSIS, Augusto. *Autoria como domínio do fato: estudos introdutórios sobre o concurso de pessoas no direito penal brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014. (Coleção Direito Penal e Criminologia).

CARO JOHN, J. A. Sobre la autoría en el delito de infracción de deber. *Derecho Penal y Criminología*, [S. l.], v. 27, n. 80, p. 91–110, 2006. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/995>. Acesso em: 26 ago. 2026.

KIAN, Tatiana. Terceirização na administração pública. *Revista do Direito Público*, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 227–240, 2006. DOI: 10.5433/1980-511X.2006v1n2p227. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11577>. Acesso em: 26 ago. 2026.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 444 p. ISBN 978-85-450-0480-6.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998.

MIGUEL, Bibiana Russa Lourenço. *Corrupção passiva no ordenamento jurídico angolano: um contributo para sua compreensão*. Lisboa: [s.n.], 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira da. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal: parte geral, parte especial*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 1151 p. ISBN 9788520338766.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. ISBN 9788535238754.

PIRES, Gabriela Ruschel de Lia. *Da necessidade de complementação dos critérios de equiparação do médico do SUS a funcionário público = Further requirements for*

considering SUS doctors public servants. Boletim IBCCRIM, São Paulo, ano 30, n. 356, p. 21, jul. 2022.

PORTUGAL. Lei n.º 30/2015, de 22 de abril. Disponível em: https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2314&tabela=leis. Acesso em: 29 abr. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. Altera o Código Penal. *Diário da República*, Lisboa, 15 mar. 1995. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/48-1995-185720>. Acesso em: 28 fev. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril. *Estabelece as bases gerais das empresas públicas*. Diário do Governo, Lisboa, I Série, n.º 84, 8 abr. 1976. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/260-1976-502786>. Acesso em: 29 abr. 2026.

QUEMBA, Bangula. *Crimes cometidos no exercício de funções públicas e em prejuízo de funções públicas no Código Penal Angolano*. Luanda: UCP, jul. 2024.

QUEIROZ, João; SANTOS, Márcia. *Direito administrativo*. v. 1. São Paulo: Elsevier Brasil, 2013.

RAMOS, José Nabantino. Empresas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 107, p. 14–30, 1972. DOI: 10.12660/rda.v107.1972.36251. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/36251>. Acesso em: 26 ago. 2026

SANTOS, Isabela Lobo dos. *A terceirização na Administração Pública*. Faculdade de Direito, 2017.

SANTOS, Pedro Henrique Costa; FERREIRA, Camyla de Sousa Franco. Princípio da legalidade penal: uma manobra de proteção à dignidade humana. *Revista Foco*, v. 17, n. 6, p. 1534-1550, 2024. DOI: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n6-102>.

SCALCON, Raquel Lima. *A condição de funcionário público no direito penal: conceito, distinções e casos*. Coord. Chiavelli Fazenda Falavigno. 1. ed. Florianópolis: Emais, 2021.

SCALCON, Raquel Lima. *No direito brasileiro e alemão: uma proposta de interpretação restritiva do termo emprego público em empresas estatais* (art. 327, caput, do CP). *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 18, n. 72, p. 111-145, 2019.

SCALCON, Raquel Lima; CAMPANA, Felipe Longobardi. *O médico que “atua no SUS” é sempre o funcionário público para efeitos penais?* JOTA, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-medico-que-atua-no-sus-e-sempre-funcionario-publico-para-efeitos-penais-23042020>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SEBASTIÃO, Luzia Bebiana de Almeida. *Legalidade penal, costume e pluralismo jurídico: a experiência angolana*. 2015. Tese (Doutoramento em Ciências Jurídico-Criminais) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

SOUSA, António Francisco de. *Manual de direito administrativo angolano*. Lisboa: Vida Económica Editorial, 2014.

SOUZA, Arlen José Silva de; DOURADO, Paulo Victor de Melo Nunes; TOMAL, Tiago Takashi; MOREIRA, David Alves; CAMARA, Jackson Balthazar de Arruda; COLOMBO, Tainara Lima Viana. Entre Roxin e Jakobs: *autoria penal, domínio do fato e garantismo no Estado Democrático de Direito*. *Revista Tópicos*, Ciências Sociais Aplicadas, 10 jun. 2026. DOI: 10.70773/revistatopicos/780973020. Disponível em: <https://doi.org/10.70773/revistatopicos/780973020>. Acesso em: 26 jul. 2026.

VERDAN, Tauã Lima. *Princípio da legalidade: corolário do direito penal*. *Jurid Publicações Eletrônicas*, Bauru, v. 22, p. 6, 2009.

VILLAÇA, Sérgio Paulo Vieira. *Terceirização na administração pública: algumas notas sobre como torná-la lícita, oportuna e bem-sucedida*. *Revista TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 84–103, jan./dez. 2010. <https://doi.org/10.70690/2g8j6642>

YANG, Eloisa. *O ato de ofício no delito de corrupção passiva*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. <https://doi.org/10.11606/D.2.2022.tde-03102022-111218>