

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lúcia Mary Ribeiro Hott

A LEI FEDERAL Nº 13.869/2019 E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:
reflexos da nova lei de abuso de autoridade no curso do PAD no âmbito do Poder
Executivo do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2021

Lúcia Mary Ribeiro Hott

**A LEI FEDERAL Nº 13.869/2019 E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:
reflexos da nova lei de abuso de autoridade no curso do PAD no âmbito do Poder
Executivo do Estado de Minas Gerais**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientador: Doutor Jaime Nápoles Vilela

Belo Horizonte

2021

H838I Hott, Lúcia Mary Ribeiro.
A lei federal nº 13.869/2019 e o processo administrativo disciplinar [manuscrito] : reflexos da nova lei de abuso de autoridade no curso do PAD no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais / Lúcia Mary Ribeiro Hott. – 2021.
[10], 46 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Jaime Nápoles Vilela

Bibliografia: f. 51-56

1. Abuso de autoridade. 2. Brasil [Lei n. 13.689, de 5 de setembro de 2019]. 3. Processo administrativo – Minas Gerais. 4. Poder Executivo – Minas Gerais. I. Vilela, Jaime Nápoles. II. Título.

CDU 351.95 (815.1)

Lúcia Mary Ribeiro Hott

A LEI FEDERAL Nº 13.869/2019 E O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:
reflexos da nova lei de abuso de autoridade no curso do PAD no âmbito do Poder
Executivo do Estado de Minas Gerais

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Banca examinadora:

Dr. Jaime Nápoles Vilela

(Orientador)

Julgamento:

Prof(a). Dr.(a)

(Banca examinadora)

Julgamento:

Prof(a). Dr.(a)

(Banca examinadora)

Julgamento:

Belo Horizonte, _____ de 2021

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os colegas da Corregedoria-Geral do Estado de Minas Gerais, meus companheiros na lida com o Processo Administrativo Disciplinar, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e a todos os operadores do Direito Administrativo Disciplinar que buscam a correta aplicação dos normativos que dispõem sobre as atividades correicionais em face dos agentes públicos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que nunca me deixou desanimar diante dos desafios, à minha família que sempre acreditou em mim, aos meus colegas da turma VI-CEAPPGG-FJP, grandes incentivadores, e a todos os brilhantes professores que compartilharam conhecimento e experiências. E, de forma especial, ao meu orientador Doutor Jaime Nápoles Vilela pelo incentivo e dedicação, e à Coordenadora, Professora Carolina Portugal Gonçalves da Motta, sempre presente e incentivando-me a vencer os desafios da nova forma de interação e formação acadêmica em tempos de pandemia e isolamento social.

“A justiça não consiste em ser neutro entre o certo e o errado, mas em descobrir o certo e sustentá-lo, onde quer que ele encontre contra o errado.”

Theodore Roosevelt

RESUMO

O presente trabalho buscou compreender e ponderar acerca de como a Nova Lei de Abuso de Autoridade pode refletir nas fases do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Para isso fez-se necessário o estudo da evolução histórica do tratamento dispensado ao abuso de autoridade no Brasil. Levantar as principais polêmicas sobre essa nova lei e entender o trâmite do PAD positivado pela Lei Estadual nº 869/52 são os objetivos específicos da pesquisa. A metodologia utilizada foi a abordagem do problema pela pesquisa pura com referencial teórico coletado pelo método bibliográfico. A abordagem escolhida foi a pesquisa qualitativa, aliada ao método dedutivo. Os resultados obtidos no presente estudo indicam que a Lei Federal nº 13.689/2019 poderá impactar no curso do processo administrativo disciplinar, sendo alguns artigos dessa lei de observância necessária para as corregedorias, com vistas à mitigação de quaisquer indícios de abuso de autoridade e ao aperfeiçoamento do controle processual. Restou claro que, em um Estado Democrático de Direito, o exercício das atribuições dos agentes públicos está vinculado aos limites da lei, devendo ser punido o abuso de autoridade por eles praticado. Concluiu-se, também, que a Nova Lei de Abuso de Autoridade inovou ao definir os elementos para a tipificação do crime, os sujeitos ativos do crime, bem como as penalidades a que se sujeitam. A temática de abuso de autoridade e seus impactos no curso do PAD, à luz da Nova Lei de Abuso de Autoridade, ainda não foi abordada, fazendo-se necessários novos estudos, debates e ponderações, de forma a se avançar na formação de entendimento sobre o tema.

Palavras-chave: Abuso de autoridade. Lei Federal nº 13.689/2019. Reflexos da Nova Lei de Abuso de Autoridade no PAD. Poder Executivo – MG.

ABSTRACT

This job sought to understand and reflect on how the New Law on Abuse of Authority may reflect on the phases of the Administrative Disciplinary Process (PAD) within the scope of the Executive Administration of the State of Minas Gerais. For this, it was necessary to study the historical evolution of the treatment given to the abuse of authority in Brazil. Knowing the main controversies about this new law. Understanding the procedure of the PAD set by State Law No. 869/52. The methodology used was the approach to the problem through pure research with theoretical framework collected by the bibliographic method. The chosen approach was qualitative research, combined with the deductive method. The results obtained in this study indicate that the Federal Law No. 13,689/2019 may impact in the flow of the disciplinary administrative process, with some articles of this law being necessarily taken in consideration by internal affairs areas, looking for mitigating of any evidence of abuse of authority and the improvement of procedural control. It remained clear that, in a Democratic State of Law, the exercise of the powers of public agents is bound by the limits of the law, and the abuse of authority practiced by them must be punished. It was also concluded that the New Law on Abuse of Authority was innovative by defining the elements for the classification of the crime, the active subjects of the crime, as well as the penalties to which they are subject. The theme of the abuse of authority and its impacts on the flow of the PAD, in light of the New Law on Abuse of Authority – has not yet been addressed, requiring further studies, debates and considerations, in order to advance in the formation of understanding about the theme.

Key words: Abuse of authority. Federal Law No. 13,689/2019. Reflections of the New Law on Abuse of Authority in the PAD. Executive Administration – MG.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPP	Código de Processo Penal
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LAA	Lei de Abuso de Autoridade
MASP	Matrícula do Servidor Público
NLAA	Nova Lei de Abuso de Autoridade
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
SAI	Sindicância Administrativa Investigatória
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EVOLUÇÃO DA CRIMINALIZAÇÃO DO ABUSO DE AUTORIDADE NO BRASIL ...	14
2.1 Breve histórico sobre o abuso de autoridade	14
2.2 Da importância da Lei de Abuso de Autoridade no Estado Democrático de Direito.....	16
2.3 Abuso de poder ou excesso de poder	18
2.4 Da Lei nº 4.898/1965	19
2.5 Lei nº 13.869/2019 – A Nova Lei de Abuso de Autoridade (NLAA).....	21
2.5.1 Delimitação do alcance normativo	24
2.5.2 Dos Sujeitos do crime	25
2.5.3 Das Penalidades previstas na Lei Federal nº 13.869/2019	27
2.5.4 Principais polêmicas acerca da NLAA.....	29
3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	31
3.1 Fontes do PAD.....	32
3.2 Lei Estadual nº 869/52.....	34
3.3 Fases do PAD	35
3.3.1 Instauração.....	35
3.3.2 Instrução.....	36
3.3.3 Julgamento	37
4 POSSÍVEIS REFLEXOS DA LEI FEDERAL Nº 13.869/2019 NO CURSO DO PAD NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS	39
4.1 Dos artigos da Lei nº 13.869/2019 que podem refletir no curso do PAD	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Com a evolução da sociedade, as normas e condutas vão se alterando, e o abuso de autoridade vem, ao longo do tempo, se apresentando em novas formas, exigindo a modernização da legislação para mitigá-lo no âmbito da Administração Pública.

A busca constante por uma atuação correccional justa e equilibrada encontra, na recente Lei de Abuso de Autoridade, importantes ponderações acerca dos seus possíveis reflexos no curso do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais.

A Lei Federal nº 13.869/2019, além de revogar o normativo anterior, Lei nº 4.898/65 que dispunha sobre o assunto, inovou na tipificação de várias condutas abusivas praticadas pelas autoridades e agentes públicos, em vários momentos e setores da administração pública. Como exemplos têm-se a tipificação dos excessos praticados durante investigações e instrução processual e alterações na colheita de provas.

O abuso de autoridade, conforme definição do art. 1º *caput* e § 1º da Lei 13.869/2019, é toda conduta praticada por agente público, ainda que transitoriamente e sem remuneração, com finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

A Lei em questão provocou debates calorosos sobre seus reflexos no âmbito dos processos civil, penal e administrativo.

Em que pese as inúmeras divergências doutrinárias sobre vários temas abordados pelo novo diploma legal, há que se avançar nos estudos sobre os seus reflexos, notadamente no curso do PAD no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A proposta deste trabalho é promover a detida análise acerca dos novos aspectos trazidos pela Lei Federal nº 13.869/2019, com foco nos artigos que podem tipificar a conduta delitiva no curso do PAD e despertar o interesse pelo tema, por meio de ponderações imparciais.

Para isso, nesta pesquisa buscam-se identificar os artigos da Nova Lei de Abuso de Autoridade (NLAA) pertinentes, realizando-se detida análise, o que é relevante e torna mais fácil o trabalho de avançar na sua melhor interpretação e

alinhamento do entendimento, posto que não há jurisprudência formada, nem doutrina específica sobre os possíveis impactos que o novo instrumento traz no curso do PAD.

Assim, a jurisprudência destacada na pesquisa se refere às decisões judiciais pela anulação de PAD em decorrência de falhas ocorridas, em uma ou mais de suas fases, o que pode refletir, também, para a tipificação do crime de abuso de autoridade.

Busca-se, ainda, conhecer a evolução histórica do tratamento dado ao abuso de autoridade no Brasil, promovendo uma análise dos instrumentos normativos existentes para a prevenção e repressão do ilícito desde a época do Império até a publicação da Lei Federal nº 13.869/2019.

É realizada, ainda, uma análise das principais polêmicas a respeito da NLAA.

Neste trabalho descrevem-se, sucintamente, as fases do PAD previstas na legislação específica, aplicada no âmbito do Poder Executivo mineiro, e buscam-se identificar os possíveis artigos da NLAA que podem impactar no curso do processo, por meio de ponderações.

A metodologia utilizada na realização deste trabalho foi a abordagem do problema pela pesquisa pura. Em relação à produção de conhecimento científico, a pesquisa foi teórica. Para a coleta de dados foi utilizado o método bibliográfico. A abordagem escolhida foi a pesquisa qualitativa aliada ao método dedutivo.

A doutrina encontrada foi a de autores que escrevem sobre o Direito Administrativo Disciplinar, com foco no processo administrativo disciplinar, e de autores que se debruçaram sobre a análise de artigo por artigo da NLAA, elaborando comentários sobre sua interpretação. Em virtude do pouco prazo de vigência não há, ainda, doutrina formada com o foco proposto pelo tema do trabalho.

Foram analisados trabalhos acadêmicos sobre a NLAA, encontrando-se grandes trabalhos acerca de determinados artigos da lei, porém, não em relação aos artigos que podem refletir nas fases do PAD no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais.

A Lei Federal nº 13.869/2019 traz novos aspectos em relação ao abuso de autoridade, sobretudo quanto à tipificação de condutas praticadas por agentes públicos, como juízes, promotores, procuradores, delegados e policiais, prevê, também, medidas administrativas (perda ou afastamento do cargo), civis (indenização) e penais (detenção, prestação de serviço ou penas restritivas de direito).

O abuso de autoridade ocorre quando há o uso ilegítimo, o mau uso do poder constituído pelos agentes públicos no exercício de suas atribuições.

Salienta-se que para se configurar o abuso de autoridade é preciso estar presente o dolo específico, restando clara a intenção de prejudicar outrem ou de o agente público beneficiar a si próprio ou a terceiro. Não há que se falar em abuso de autoridade por negligência.

Até a publicação da Lei Federal nº 13.869/2019, o abuso de autoridade estava previsto na Lei nº 4.897/1965, norma instituída no período militar, com preceitos mais leves em relação à aplicação de penas ao infrator.

Todavia, não se pode negar que antes da promulgação da Lei nº 4.897/1965, as constituições anteriores já asseguravam a representação contra os abusos de autoridade. As Constituições brasileiras de 1824, de 1891, de 1934, de 1946, de 1967, bem como a Emenda à Constituição de 1969, já previam a mencionada representação.

Na Constituição da República de 1988 foram consignados os princípios e garantias do Estado Democrático, assegurando direitos coletivos e individuais, mitigadores do abuso de autoridade, previstos nas constituições anteriores.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público, possibilitando maior combate ao desvio e ao abuso de autoridade.

Assim, por meio de ponderações imparciais sobre os artigos da NLAA que podem refletir no curso do PAD no âmbito do Poder Executivo mineiro, buscam-se incentivar novos estudos e debates, colaborando para o desenvolvimento e para a uniformização de entendimento sobre o tema.

Buscando a sua melhor compreensão, este texto foi dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção aborda-se a evolução da legislação acerca da criminalização do abuso de autoridade no Brasil enquanto na terceira trata-se do PAD no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Já na seção 4 discutem-se os possíveis reflexos da Lei Federal nº 13.869/2019 no curso do PAD, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. A seção 5, por sua vez, traz as considerações finais e as referências encontram-se no final.

2 EVOLUÇÃO DA CRIMINALIZAÇÃO DO ABUSO DE AUTORIDADE NO BRASIL

Esta seção aborda a evolução da legislação relativa ao abuso de autoridade desde a época do Império até a promulgação da Lei nº 13.869/2019, ressaltando suas transformações e seus principais conceitos.

Traz, também, a análise dos principais destaques da Lei nº 4.868/1965, lei anterior que dispunha sobre o abuso de autoridade e que foi revogada pela Nova Lei de Abuso de Autoridade. Revela, ainda, os aspectos gerais do novo diploma legal como a tipificação do crime, sujeitos, previsão de penalidades e destaca os pontos considerados controversos. Dessa forma, busca-se explicar e compreender os conceitos de abuso de autoridade que, ao longo do tempo, embasaram o novo instrumento jurídico vigente desde 2019.

2.1 Breve histórico sobre o abuso de autoridade

No Brasil, a preocupação com a proteção da liberdade do indivíduo, em face das arbitrariedades e excessos cometidos por autoridades e por servidores públicos no exercício de suas atribuições, teve início no Período Imperial.

A construção da responsabilização dos agentes do Estado antecede a formação do Estado Democrático de Direito, refletindo, sempre, os anseios da sociedade. Uma das marcas do Estado de Direito é, justamente, a responsabilização do Estado e de seus agentes e, por conseguinte, a limitação de seu poder (ESTRELA, 2021).

Com a promulgação da Constituição Política do Império do Brasil, em 1824, foram garantidos direitos fundamentais, destacando-se, entre eles, a proteção contra o abuso de autoridade cometido por servidores públicos. Assim, a atuação dos agentes do Estado foi delimitada.

Para Simonetti (2021), a Constituição Imperial dispôs expressamente, no art. 179, inciso 29, que “empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções”.

Em dezembro de 1830, foi promulgada a Lei que instituiu o Código Criminal do Império, dividido em quatro partes: (1ª) dos crimes e das penas; (2ª) dos crimes públicos; (3ª) dos crimes particulares e (4ª) dos crimes policiais (PESSOA, 2014)¹.

¹ O Código Criminal de 1830 vigorou durante todo o império e foi complementado pelo Código do Processo Penal de 1832, tendo sido substituído apenas na República, em 1890.

Para Cogan e Silva (2020), à época do Império o abuso de poder era entendido como crime nas situações em que o uso de poderes legais fosse contra os interesses públicos ou em prejuízo de particulares.

O Código Criminal do Império dispunha, nos artigos 137 a 152, sobre o abuso de autoridade ao tratar “Dos Crimes contra a Boa Ordem e Administração Pública”. Nessa seção foram tipificadas, entre outras, as condutas de: usurpação de função pública e exercício funcional ilegal; expedição de requisição ou ordem ilegal; exercício arbitrário ou abuso de poder; obtenção de lucro ou qualquer favor indevido.

Nos artigos 153 a 165 do referido Código, havia outras tipificações de crimes que podem ser relacionados com a Nova Lei de Abuso de Autoridade, como: proceder ou julgar contra lei expressa; dar causa à nulidade por falta de observância à ordem do processo; julgar causas que deveriam recusar; revelar segredo.

Com o advento do Código do Processo Criminal de 1832, foi previsto procedimento próprio para os crimes de funcionários públicos, denominados crimes de responsabilidade dos empregados públicos² (ESTRELA, 2021).

O Brasil, historicamente, alternou períodos autoritários e democráticos, contextos esses que influenciaram diretamente o grau de maior ou menor liberdade e garantias individuais. Na Constituição de 1891, a primeira Constituição republicana brasileira, foram mantidos os direitos à segurança individual, à liberdade e à propriedade previstos na Constituição de 1824 e avançou-se na instituição dessas garantias.

Do panorama da Evolução do Direito Constitucional da Cidadania Brasileira, observa-se que, pelas constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969, os direitos e garantias do cidadão brasileiro foram evoluindo, em alguma medida, desde a Constituição imperial, de 1824, até a Constituição de 1988.

A atual Constituição foi promulgada em 5 out. 1988, considerada a mais cidadã de todas, e traz, inseridos em seus artigos, direitos e garantias individuais e coletivos.

Para Brum (2017), na Constituição de 1988 as regras são fundamentadas nos princípios e garantias de um Estado Democrático, garantindo, entre outras, a

² Código do Processo Criminal de 1832 - Art. 150. Todo o cidadão pode denunciar, ou queixar-se perante a autoridade competente, de qualquer empregado público, pelos crimes de responsabilidade, no prazo de três anos, para que *ex-officio* se proceda, ou se mande proceder contra eles na forma da Lei.

proteção ao cidadão brasileiro contra atos praticados com abuso de poder, como nas constituições anteriores. Além disso, a autora considerou relevante, além da legislação pátria, a ratificação e incorporação de alguns Tratados Internacionais de direitos humanos ao direito brasileiro após a Constituição de 1988.

Assim, aumentou-se o combate à violação dos direitos e garantias individuais e subsidiou a instituição de direitos ainda não previstos e a criação de novos instrumentos jurídicos para a sua proteção. Nenhum agente possui imunidade delitiva no ordenamento jurídico pátrio e qualquer pessoa física pode ser sujeito ativo de um delito (BRUM, 2017).

Salienta Simonetti (2021) que em todas as constituições brasileiras o combate ao abuso de autoridade foi assunto relevante, mesmo em governos totalitários, todavia, na Constituição de 1988 – chamada de Constituição cidadã – o tema foi tratado com mais rigor. O autor considera, ainda, que outro instrumento importante no combate ao abuso de autoridade foi a Emenda Constitucional nº 45/2004 que promoveu a reforma do poder judiciário e implementou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com atribuições de “controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes.”

Há muito tempo os atos de abuso de poder estão presentes nas relações entre o poder público e o cidadão, resta clara a preocupação, ao mesmo tempo, com o seu combate, por meio das normas inseridas pelas garantias constitucionais e por edição de leis especiais.

A Lei de Abuso de Autoridade nasce desse contexto, com o objetivo de tipificar condutas abusivas, identificar o sujeito ativo e indicar a penalidade cabível em face de condutas que violam os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro.

O primeiro normativo que dispôs sobre o processo e julgamento dos atos de abuso de autoridade cometidos por agentes públicos foi a Lei nº 4.898/1965, que permaneceu em vigor até a promulgação da Lei 13.869/2019, que a revogou expressamente.

2.2 Da importância da Lei de Abuso de Autoridade no Estado Democrático de Direito

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 muito se avançou em direitos e garantias.

O constituinte brasileiro considerou que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido destaca-se a importância da existência de legislação especial para disciplinar a relação de poder entre o Estado e o cidadão (CAPEZ, 2020).

Segundo Estrela (2021), no Estado de Direito, para além da concepção do Direito como essencialmente limitante do poder, a responsabilização do Estado e de seus agentes diante do próprio Direito estatal é uma construção histórica.

A submissão do Estado ao Direito é um dos fundamentos do Estado de Direito. Segundo Nogueira Filho (2010 *apud* COGAN; SILVA, 2020, p. 68-9):

Por isso, a única condição para que exista um Estado é que, sobre um determinado território, se tenha formado um poder capaz de tomar decisões e torná-las efetivas para todos aqueles que o habitam, sendo respeitadas pela grande maioria dos destinatários, no caso em que seja requerida obediência. Mas até esse poder pode ser limitado, por uma norma ou um conjunto de normas, escritas ou não, que mesmo validado por uma lei, pode ser considerada ilegítima e, como tal, anulada por um processo previsto na Constituição de cada Estado. Essa limitação é que torna o Estado um Estado de Direito, uma velha distinção da Filosofia Política que separa o “governo das leis” do “governo dos homens”, expressões tomadas aqui como os limites que, dentro do Estado se impõem a seus titulares, ou seja, os governos que os dirigem e representam.

Conforme leciona Brum (2017), o Estado sempre exerceu poder sobre os cidadãos, como uma força horizontal, tendo se excedido muitas vezes, o que gerou a necessidade de sua contenção. Historicamente sempre ocorreu, e continuam ocorrendo, abusos por parte dos detentores do poder no exercício de suas atribuições estatais.

Observa-se, ainda de acordo com Brum (2017), que os elementos componentes do crime de abuso de autoridade e abuso de poder estão previstos na lei e ele ocorrerá quando, embora competente, o sujeito usa como pretexto o cumprimento da lei para agir abusivamente, de forma truculenta ou mansa, sob o manto da legalidade. Seja pelo ato comissivo seja pelo omissivo, o agente estatal age com desvio de poder e de finalidade.

O Estado Democrático de Direito prima pela liberdade individual e pelas garantias individuais e coletivas, está sob o império da lei, sendo inadmissíveis violações e abusos em face de seus cidadãos. O abuso de poder é rechaçado sujeitando o detentor do poder a responder pelos atos praticados que extrapolem os limites legais.

O combate e a repressão às condutas abusivas decorrem das regras previstas na Constituição do Estado Democrático e das leis infraconstitucionais, assegurando ao cidadão o direito de representação em face de qualquer agente público que, no exercício do seu poder constituído, ofenda direitos e garantias dele.

2.3 Abuso de poder ou excesso de poder

Faz-se necessário saber diferenciar o abuso de poder do excesso de poder para a melhor compreensão sobre as normas que versam sobre o abuso de poder.

Para Borges e Gomes (2010), o uso do poder é prerrogativa da autoridade em benefício da coletividade e deve ser usado baseado na legalidade, na necessidade e na proporcionalidade. O abuso de autoridade ocorre quando o agente público ultrapassa os limites de suas atribuições.

Ainda de acordo com os autores, conduta excessiva é ato praticado quando a autoridade, embora competente, vai além do permitido, faz mais do que deve e se excede no uso de sua competência. Essa conduta excessiva é caracterizada pelo descumprimento de norma legal e será praticada com culpa ou dolo, podendo ser responsabilizada por meio do PAD por descumprimento de norma.

O agente público, ao praticar a conduta abusiva, o faz de maneira intencional com a finalidade específica de prejudicar o outro ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro (dolo específico).

Conforme Silva (2020), a conduta delitiva (com abuso de poder) praticada pelo agente público deve ser no exercício da função pública, quando excede de suas atribuições ou faz o mal-uso do poder que lhe foi conferido.

Não é considerada abusiva a conduta do agente público que agiu de forma descuidada, vez que para a configuração do ilícito de abuso de autoridade é necessária a comprovação do dolo específico (RODRIGUES, 2018).

Ao agente público mineiro que pratica condutas comprovadamente com abuso de autoridade cabe ser responsabilizado nos termos da Lei Federal nº 13.689/2019, já ao praticar condutas sem os elementos constitutivos do crime, responderá nos termos dos artigos da Lei Estadual nº 869/52.

2.4 Da Lei nº 4.898/1965

A preocupação em conter o abuso de autoridade é histórica, uma vez que em todas as constituições brasileiras foi garantido o direito individual de peticionar e denunciar condutas abusivas.

A despeito da existência do Código Penal brasileiro, o primeiro normativo que criminalizou o abuso de autoridade só foi publicado no ano de 1965, após o golpe militar, a Lei nº 4.898/1965. Teve origem na Proposição do Projeto de Lei nº 952/1956, de autoria do deputado Olavo Bilac Pereira Pinto (União Democrática Nacional) (UDN), durante a gestão do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Segundo Zapater (2019), a justificativa apresentada na Proposição estava relacionada aos registros de violência policial e a necessidade de sua contenção pelos poderes instituídos. Após tramitação pelo Senado Federal, o Projeto de lei complementar 11/1964 foi transformado em norma jurídica – Lei nº 4.898 em 9 dez. 1965 – 10 anos depois de apresentado o projeto, assinada pelo primeiro presidente militar, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco.

O objetivo da Lei de Abuso de Autoridade (LAA) foi punir os excessos praticados pelos militares com uso de violência contra a população, bem como garantir à vítima o direito de levar ao conhecimento de autoridade competente a ofensa sofrida.

Nota-se que a preocupação da norma foi ampliar os direitos e garantias fundamentais do cidadão, conforme já previsto pelas constituições anteriores e mantidas na Constituição de 1946, vigente à época.

Em conformidade com Brum (2017), a Constituição de 1946, art. 141, § 37, já garantia ao cidadão o direito de representar contra os abusos. Acrescenta que foi na Constituição de 1967, no período militar, que pela primeira vez houve a distinção entre o direito de representação e o de petição, pelo art. 150, § 30, o que foi mantido na Constituição de 1969, art. 153, § 30.

Ainda de acordo com a autora, a Lei nº 4.898/1965 procurou proteger a administração pública, a moralidade administrativa, os direitos fundamentais dos cidadãos e considera como abuso de autoridade qualquer desrespeito à liberdade, à inviolabilidade do domicílio, ao sigilo da correspondência, à liberdade de consciência e de crença, ao livre exercício do culto religioso, ao exercício do voto, ao direito de reunião, à garantia da incolumidade física do indivíduo e aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

Conforme aponta Cassiano e Fabri (2020), a Lei nº 4.898/65, embora considerada deficiente para alcançar o objetivo a que se propunha como LAA, tem importância histórica, uma vez que os movimentos sociais, à época, buscavam a restauração de direitos individuais que foram fundamentais para conquistas posteriores. Os autores consideram que essa lei possui tipos penais vagos, genéricos e indefinidos, podendo ser considerada, até mesmo, ruim para o bom desenvolvimento dos trabalhos das autoridades.

A Lei nº 4.898/65 regulava o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, ao longo de seus 29 artigos. Definia, ainda, o que constituía abuso de autoridade, quem eram os agentes passivos, as sanções administrativa, civil e penal e o procedimento para apuração.

Segundo Rodrigues (2018), a LAA não era de fácil aplicação, visto que possuía tipificação vaga, a exemplo do que ocorre no seu art.3º, contra a garantia individual da liberdade, em que não há descrição das condutas que se enquadram na tipificação. Para o autor, todas as condutas se referem a meras tentativas, o que inviabiliza a punição. A lei reprimia, na maioria de seus artigos, os atentados contra a garantia individual da liberdade.

Alves e Silva (2021) consideram que a LAA não observou os princípios básicos do direito penal moderno, como o da taxatividade, que é um desdobramento do princípio da legalidade no direito penal brasileiro. Para os autores, essa lei teve a finalidade de combater os abusos das autoridades naquele momento, e o fundamento foi a insatisfação popular em face da ditadura que imperava.

Apesar de ter sido publicada no cenário descrito, pode-se observar que a LAA foi um avanço na tentativa de conter as condutas abusivas por parte dos agentes públicos contra os direitos fundamentais dos cidadãos à época.

De acordo com Lopes (2020), a intenção do legislador era que a LAA complementasse os direitos e garantias previstas pela Constituição em vigor. O autor analisa, ainda, que os abusos praticados pelos agentes públicos eram muito graves com previsão de penalidades mais brandas. Para as condutas previstas na Lei nº 4.898/1965 eram aplicadas a pena de detenção de 10 dias a seis meses, assim os crimes podiam ser classificados como de menor potencial ofensivo, o que não condizia com a realidade.

De modo semelhante, Mendes e Fernandes (2020) apontam que a ausência de tecnicidade da LAA comprometeu sua efetividade, notadamente pela carência de taxatividade que garantisse segurança à aplicação da norma penal. Outro problema apontado é que o conceito de atos abusivos foi excessivamente amplo.

Para Dengo (2020), além da insegurança jurídica ocasionada pela tipificação vaga, o mais grave era que a LAA apresentava alcance restrito, visto que as circunstâncias caracterizadoras da antijuridicidade se referiam a poucas situações que punham em risco as liberdades civis, as funções desempenhadas pelo poder judiciário ou pelos órgãos de segurança pública. Ou seja, nenhum dos tipos se referia à atividade dos demais agentes públicos.

Não obstante as críticas recebidas, a LAA editada no contexto da ditadura militar é um marco legal de relevância, visto que avançou com os movimentos sociais que clamavam por reformas, mais direitos e garantias individuais, o que culminou na elaboração da Constituição de 1988, bem como vigorou até sua revogação pela Lei nº 13.869/2019.

2.5 Lei nº 13.869/2019 – A Nova Lei de Abuso de Autoridade (NLAA)

A sociedade brasileira, por intermédio de movimentos sociais, conseguiu avançar nas conquistas democráticas, participando ativamente na elaboração da Constituição de 1988. Direitos e garantias fundamentais foram assegurados por princípios e preceitos ao longo da Carta Magna reconhecida como a mais cidadã de todas na história do Brasil. Assim, a vedação ao abuso de autoridade por parte dos agentes públicos amadureceu, sendo fortalecida a busca de sua mitigação.

Conforme Stuani (2020), na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) os direitos fundamentais garantidos, notadamente no art. 5º, incisos VI, XI, XII e XV são os mesmos positivados no art. 3º da Lei nº 4.898/65. O autor considera que, embora tenha sido recepcionada pela CR/88, a Lei nº 4.898/65 já não possuía eficiência para reprimir a prática do abuso de autoridade face às mudanças sociais ocorridas. Prossegue o autor analisando que o antigo diploma legal era alvo de muitas críticas, a exemplo da arguição acerca da ineficiência de seus tipos penais, o que reforçava sua inaplicabilidade e, ainda, não respeitava o princípio da taxatividade. Assim, fez-se imperioso refletir sobre a edição de uma nova lei para dispor sobre o abuso de autoridade.

Para Mendes e Fernandes (2020), após a redemocratização, a partir de 1988 os debates e reflexões sobre a criminalização do abuso de autoridade reacenderam. Os autores entendem que no 2º Pacto Republicano, firmado, em 2009, entre os três Poderes foi colocado como meta prioritária a revisão da legislação relativa ao abuso de autoridade. O objetivo era incorporar os dispositivos constitucionais de proteção e responsabilização administrativa e penal dos agentes públicos em eventuais violações aos direitos fundamentais.

A NLAA alcança tanto o abuso de autoridade cometido pelo Presidente da República quanto o cometido pelo guarda de trânsito, sendo um marco da história recente, o momento de reconciliação do sistema punitivo com os pilares essenciais do constitucionalismo democrático (MENDES; FERNANDES, 2020).

Nota-se que o contexto da edição da NLAA foi influenciado também pelas demandas sociais de um Estado Democrático de Direito fundamentado na CR/88 cujo objetivo é construir uma sociedade livre, justa e solidária, dentre outros.

Há que se destacar, entre os fatos sociais que influenciaram na elaboração da Lei nº 13.689/19, a busca pelo combate à corrupção, notadamente pela Operação “Lava Jato”.

Em conformidade com Brum (2017), foi no ano de 2014 que debates sobre a eficácia da Lei nº 4.898/65 no combate ao abuso de autoridade aconteceram, após o início da Operação “Lava Jato”, investigando organizações criminosas lideradas por doleiros e esquema de corrupção na Petrobrás. Com o desenvolvimento da investigação, várias pessoas do cenário político foram alcançadas e passaram a ser investigadas, o que gerou incômodo e insatisfação entre os investigados. Esse descontentamento pressionou para a reformulação da legislação sobre o abuso de autoridade.

Ocupando parte dos principais noticiários e revistas brasileiros, a operação “Lava Jato” ficou conhecida e foi acompanhada pela população. Os investigados começaram a alegar abuso de autoridade, vez que eram vítimas de divulgação de grampos telefônicos, prisões temporárias por longo período e conduções coercitivas sem motivo (BRUM, 2017).

Em consulta ao sítio do Senado Federal é possível verificar-se que o descontentamento dos investigados pela operação “Lava Jato” levou o Senador Renan Calheiros a apresentar o Projeto de Lei do Senado nº 280/2016, de Ementa “Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências”.

É interessante para compreensão do contexto em que se originou a NLAA, conhecer os termos da Justificativa elaborada pelo Senador Renan Calheiros para a proposição da lei, quais sejam:

A Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, relativa ao abuso de autoridade, está defasada. Precisa ser repensada, em especial para melhor proteger os direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição de 1988. [...] para que se possam tomar efetivas as sanções destinadas a coibir e punir o abuso de autoridade.

Assim, o projeto de lei ora apresentado define como crimes de abuso de autoridade diversas condutas que têm o condão de atingir, impedindo, embaraçando ou prejudicando o gozo dos direitos e garantias fundamentais. O projeto o faz com esmero e com isso há evidente ganho de minúcia e rigor, o que vem a favor de uma tipificação mais exata de condutas, o que é essencial à boa técnica de elaboração de tipos penais.

O projeto também atualiza os crimes de abuso de autoridade em situações específicas, mormente para coibir e punir condutas que escapem ao Estado Democrático de Direito, ao pluralismo e à dignidade da pessoa humana. Quanto aos aspectos processuais da matéria, vale ressaltar que a ação penal nos casos dos crimes ora tipificados é pública condicionada à representação do ofendido, sendo que, em caso do não ajuizamento da ação no prazo devido pela autoridade competente, conceder-se-á prazo para que o ofendido possa ajuizar a ação penal privada, subsidiária da pública. Além disso, ressalta a possibilidade de o ofendido buscar as devidas reparações também nas esferas cível e administrativa. Vale destacar que o projeto também se preocupa em redimensionar as multas e outras penas cominadas para que venham a se tomar efetivas, ou seja, para que verdadeiramente concorram para coibir o abuso de autoridade ou para punir melhor aqueles que venham a constringer, com abuso de autoridade, o seu semelhante.

É preciso acabar - de parte a parte - com a cultura do "você sabe com quem está falando?" Uma disciplina como a que consta do projeto não se assimila de uma hora para outra. Ao contrário. Veja-se: tão-só a sua premência já aponta para um estágio ainda discreto de civilidade. É preciso mudar a cultura. Para tanto, nos primeiros passos, uma legislação de escopo pedagógico é imprescindível, ainda que - insista-se - a sua necessidade deponha menos a favor do grau de civilidade da sociedade do que se poderia desejar.

Por fim, deve-se salientar que o projeto acima é fruto de um processo de convergência alcançado por meio de diálogos intensos e profícuos entre os três Poderes constituídos no Brasil. Houve relevante participação e colaboração por parte do Comitê Gestor do Pacto Republicano, com efetiva colaboração do Judiciário. O Executivo foi ouvido em diversas oportunidades por intermédio do Ministério da Justiça, de forma que o presente texto é objeto de um consenso inicial importante, chegando maduro à deliberação derradeira do Parlamento. Essas são as razões que justificam a aprovação do presente projeto. (BRASIL, 1965).

A Lei nº 13.869 foi publicada em 05/09/19 com a seguinte Ementa:

Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (BRASIL, 2019).

Por força do art. 45, a NLAA entrou em vigor após decorridos 120 (cento e vinte) dias de sua publicação oficial.

Segundo Capez e Robert (2019), o novo Diploma Legal é melhor que a LAA anterior, com precisão técnica, possui maior eficácia na proteção do cidadão em face de condutas abusivas, além de proteger a discricionariedade do julgador dentro das hipóteses legais.

Além disso, a nova lei não tipifica condutas culposas, excluindo a ilegalidade praticada por desconhecimento ou equivocada interpretação da lei.

A NLAA representa um avanço no combate ao abuso de autoridade, coibindo condutas que infringem direitos e garantias individuais tão caras ao Estado Democrático de Direito.

2.5.1 Delimitação do alcance normativo

Antes de se adentrar na definição do crime de abuso de autoridade pela Lei Federal nº 13.869/19, releva uma ponderação acerca do Capítulo I – Disposições Gerais – que traz, no seu primeiro artigo, informações sobre tudo que será disposto ao longo do seu texto. A lei informa que definirá os crimes de abuso de autoridade, o sujeito passivo, bem como descreve nos §§ 1º e 2º a condição para a tipificação do crime e uma excludente (BRASIL, 2019).

Em uma leitura rápida, e talvez desatenta, a impressão que fica é a de que o artigo será de fácil compreensão, porém são muitas as informações que esse artigo contém, sendo necessária uma análise detalhada:

Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade. (BRASIL, 2019).

Observa-se que nas condições para a tipificação do crime de abuso de autoridade existem três requisitos: o sujeito que pratica a conduta seja servidor público efetivo ou não; agir no exercício de suas atribuições legais ou a pretexto de exercê-la; ter finalidade específica de prejudicar o outro ou de se beneficiar ou a terceiros, ou por mero capricho.

Para Cogan e Silva (2020), a NLAA inovou acerca do dolo na conduta da autoridade, exigindo o dolo específico de “prejudicar outrem” ou “beneficiar a si mesmo ou a terceiro” ou agir por “mero capricho”. Deve a conduta do agente público ser intencional para se configurar o crime. Não há a previsão de se punir a conduta praticada com culpa em suas modalidades negligência, imprudência e imperícia.

Segundo Capez e Robert (2019), o novo Diploma Legal exige um elemento subjetivo que é a prática da conduta abusiva com a finalidade específica, bem como essa deverá ser demonstrada e para sua configuração a prova deverá ser inconteste, não cabendo dedução.

No § 2º do art. 1º, o legislador dispôs que, em se tratando de divergência de ponto de vista sobre interpretação de lei ou de fatos e provas, não existe a configuração do crime.

Para Castro (2020), a previsão constante no § 2º é desnecessária, visto que é evidente que quando um indivíduo diverge dos seus pares não há abuso de autoridade.

Ainda em conformidade com o autor, os crimes da NLAA são próprios e são praticados apenas por agente público que pode ser servidor público ou não.

Na mesma linha, para Cabette (2020), os crimes previstos na Lei nº 13.869/19, são próprios, o sujeito ativo será “agente público”. Em relação ao mencionado na lei “servidor ou não”, significa que foi adotado o conceito mais amplo de “servidor público”, assim, mesmo que o indivíduo exerça função pública sem remuneração ou vínculo estatutário ou empregatício com o Estado, pode ser sujeito ativo do crime de abuso de autoridade.

De acordo com Lopes (2020), com o advento da Lei nº 13.869/19 ficou mais evidente a independência entre as esferas penal, civil e administrativa. Assim, para a instauração de PAD em face de agente público por abuso de autoridade não é necessária a existência de ação penal para percussão do mesmo motivo, bem como independe de ajuizamento de ação de indenização. No âmbito administrativo, o agente público mineiro responderá, nos termos da Lei Estadual nº 869/1952, PAD por descumprimento de normas.

2.5.2 Dos Sujeitos do crime

A NLAA define o sujeito do crime de abuso de autoridade no Capítulo II – Dos Sujeitos do Crime, art. 2º, a saber:

Art. 2º - É sujeito do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal Municípios e de Território, compreendendo, mas não se limitando a:

I – servidores públicos e militares ou pessoas a eles equiparadas;

II – membros do Poder Legislativo;

III – membros do Poder Executivo;

IV – membros do Poder Judiciário;

V – membros do Ministério Público;

VI – membros dos tribunais ou conselhos de contas.

Parágrafo único. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, mandato, cargo, emprego ou função em órgão ou entidade abrangidos pelo caput deste artigo.

Para Lopes (2020), a NLAA traz, no art. 2º, um rol exemplificativo dos sujeitos ativos do crime e não é taxativo. Considera, também, que se o particular atuar conscientemente com o agente público, responderá pelo crime, pela comunicabilidade dos elementos do crime, ainda que de caráter pessoal. O particular responderá, igualmente, quando agir isoladamente, sem a participação do agente público, na situação em que, num dado momento, se torne o chamado Agente Público de fato (LOPES, 2020).³

Insta salientar que o agente público, ao qual a NLAA coloca como sujeito ativo, responderá por abuso de autoridade em condutas praticadas mesmo estando em férias ou na sua vida privada, desde que as condutas tenham ocorrido em razão de se valer do poder público a ele conferido.

Se o agente público estiver em suas atividades particulares, sem relação ao poder que detém, a conduta praticada será considerada crime comum e não abuso de autoridade (CABETTE, 2020).

O autor acrescenta que o servidor aposentado não pode ser sujeito de crime de abuso de autoridade caso pratique o ato nessa condição, vez que o vínculo com a função pública já não existe. Ele poderá, contudo, responder por crime comum. Já o servidor público aposentado que permanece ativo recebendo o “abono de permanência” poderá sim, responder pelo crime de abuso de autoridade.

³ Agentes Públicos de fato são os particulares que não possuem vínculos jurídicos válidos com o Estado, mas desempenham funções públicas com a intenção de satisfazer o interesse público. São os particulares que exercem a função pública sem a investidura prévia e válida.

Pelo exposto, resta claro que a NLAA elenca como sujeito ativo do crime de abuso de autoridade qualquer agente público, servidor ou não, que, se valendo de sua função pública, age intencionalmente para prejudicar outrem, ou obter vantagem para si ou para terceiros, causando violação do seu dever funcional e ferindo o direito ou garantia do cidadão.

Explana Lopes (2020) que a Lei nº 13.869/19 revelou novos aspectos penais do abuso de poder praticado pelo agente público, tornando crime condutas desempenhadas por juízes, promotores, procuradores, delegados e policiais, e prevendo medidas administrativas, cíveis e penais.

Da análise do artigo 2º da Lei nº 13.869/19, é possível inferir que o sujeito passivo do crime de abuso de autoridade é o cidadão comum, submetido ao poder da autoridade pública, que tem seus direitos ou garantias individuais violados pela conduta do agente que extrapolou os limites legais.

No Capítulo III – Da ação penal – da NLAA, o art. 3º determina que os crimes, nele previstos, serão de ação penal pública incondicionada. Nos §§ 1º e 2º estão previstas as hipóteses em que serão admitidas a propositura da ação privada ou ação privada subsidiária. Ressalta-se que esse art. 3º foi objeto de veto do Presidente da República, derrubado, posteriormente, pelo Congresso Nacional.

Conforme Silva e Marques (2020), o art. 3º da NLAA foi considerado desnecessário, posto que toda ação será sempre pública, exceto quando a lei expressamente disser o contrário, como está positivado no art. 100 do Código Penal. Para os autores, a repetição ocorrida no art. 3º da lei ocorreu de forma intencional. O legislador quis garantir a apuração dos casos de abuso de autoridade, deixando evidente que não aceitaria engavetamentos de investigações sem um posicionamento oficial do Ministério Público. Entendem os autores que, com a possibilidade da queixa subsidiária, a NLAA se torna mais efetiva, uma vez que, mesmo com ou sem dolo específico na inércia por parte da autoridade, ao ofendido é assegurado acesso ao Poder Judiciário.

2.5.3 Das Penalidades previstas na Lei Federal nº 13.869/2019

A NLAA, no Capítulo VI – Dos crimes e das penas, elenca as condutas que configuram o crime de abuso de autoridade e fixa a pena cabível.

Consoante Capez e Robert (2019), há proteção à discricionariedade do julgador, nos limites da legalidade, ao deixar de tipificar condutas culposas e exigindo

o dolo específico, excluindo a conduta praticada por desconhecimento ou por equívoco na interpretação da lei.

Cassiano e Fabri (2020) consideram que a Lei nº 4.898/65 tratava o crime de abuso de autoridade como de menor gravidade, em razão de que a pena máxima prevista era de seis meses de detenção e multa, perda do cargo público e da inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo de até três anos. Para os autores, a lei anterior era de pouca utilidade, faltava mais rigor para combater as práticas lesivas, dando a sensação de impunidade em relação às autoridades com maior poder de decisão.

Os autores asseveram que a NLAA é mais abrangente, protege mais os cidadãos contra os abusos praticados pelas autoridades públicas, resguardando, assim, o Estado Democrático de Direito.

Os artigos 4º e 5º da Lei Federal nº 13.869/19 trazem os efeitos da condenação por crime de abuso de autoridade.

Os artigos 6º, 7º tratam da independência das esferas civil, administrativa e criminal e a eventual comunicabilidade entre elas.

Em conformidade com Cabette (2020), a despeito da independência entre as instâncias, invariavelmente, havendo condenação criminal por abuso de autoridade, haverá responsabilização na área administrativa e civil, considerando que a condenação se dá em razão de comprovada autoria e materialidade.

O autor ressalta, ainda, que decisões absolutórias que reconhecem que o acusado não foi o autor do fato ou que o fato inexistiu (art.386, I e IV, Código de Processo Penal) (CPP), exercerão, excepcionalmente, efeitos transcendentais ou provocarão a comunicabilidade entre as instâncias, gerando a absolvição na área administrativa, por vezes, até mesmo, a reincorporação do agente público demitido, e o afastamento do dever de indenizar de parte. Porém, se a absolvição se deu em razão de insuficiência de provas, ou porque o fato não constitui ilícito penal, não influenciará nas instâncias civil e administrativa.

O art. 8º preceitua que a decisão penal que reconheceu que o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício legal de direito, excludentes de antijuridicidade ou de criminalidade, faz coisa julgada na esfera civil e administrativa.

A Lei Federal nº 13.689/2019 trouxe inovação e efetividade ao combate do abuso de autoridade praticado por agentes públicos com comandos mais objetivos e contundentes, bem como aplicação de penalidades mais graves.

2.5.4 Principais polêmicas acerca da NLAA

Não restam dúvidas de que a LAA anterior necessitava de revisão, visto que era alvo de críticas acerca de sua efetividade, pois tipificava as condutas de abuso de autoridade de forma vaga, conforme já mencionado (seção 2.4). A Lei nº 4.898/65 foi elaborada em um contexto histórico de ditadura militar, em que a violação dos direitos e garantias não era a principal preocupação. Não obstante ser fruto de outro cenário, a NLAA também foi alvo de críticas.

Para Brum (2017), uma das críticas realizadas pelos juristas em relação à Lei nº 13.869/19, foi o fato de sua tramitação e publicação acontecerem em período de grandes escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos, no âmbito da Operação Lava-jato. Dessa forma, para algumas pessoas, pareceu mais que o intuito era de que a lei servisse como um instrumento de contenção às investigações envolvendo “crimes de colarinho branco”, do que somente a necessidade de atualização da lei até então em vigor.

Outro ponto bastante controverso na NLAA é a exigência da caracterização do *animus* do agente no momento da conduta, um elemento subjetivo especial, o dolo, que será preciso provar antes da aplicação de qualquer penalidade ao agente público.

Parte da doutrina e aplicadores do direito veem a exigência desse *animus* como benéfica, visto que protege o servidor de ser penalizado no exercício regular da função. O elemento subjetivo específico possibilitou segurança jurídica, tornando mais precisa a adequação da norma ao caso concreto (SILVA; DINIZ, 2021).

Há, porém, aqueles que discordam, afirmando que, na realidade fática, a comprovação do dolo de forma inequívoca será complexa e a punição dos agentes será dificultada.

Esse elemento subjetivo especial que anima a vontade do agente e que deve permear todas as condutas criminosas é rotulado como *animus abutendi*. A exigência de um dolo e de mais um requisito subjetivo que o transcende dificulta a incidência dos tipos penais da Lei de Abuso de Autoridade. (COSTA; FONTES; HOFFMANN, 2020).

O grande jurista Nucci (2019), destaca que nenhuma outra lei requer, além do dolo, o elemento subjetivo específico (dolo específico) e destaca que a nova lei formou uma blindagem e é totalmente favorável ao agente público.

É importante conhecer e ponderar sobre os pontos da NLAA que geraram polêmicas e debates, assim, é proporcionada uma melhor reflexão sobre os artigos que podem impactar no curso do PAD. O processo é composto de três fases, envolve agentes públicos para sua condução e julgamento que ficam vulneráveis à prática de abuso de autoridade, seja por extrapolar de sua competência legal, seja pela sua não observação, desde que comprovado o dolo específico na conduta.

3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Esta seção aborda, de forma sucinta, as fontes, as competências dos agentes públicos e das autoridades no âmbito do PAD, descrevendo suas fases conforme previsto na Lei Estadual nº 869/52. É importante esse conhecimento para a identificação dos possíveis reflexos da NLAA no curso do processo.

É entendimento pacífico entre os doutrinadores que o PAD é o instrumento usado pela Administração Pública para punir seus servidores por infrações funcionais, garantindo-lhes ampla defesa e contraditório. O poder disciplinar da autoridade constituída advém das prerrogativas da Administração Pública em defesa do interesse público. Esse poder é um dever para a autoridade que tomar conhecimento da prática de qualquer ilícito ou irregularidade por seus agentes públicos.

Segundo Maria (2017), o PAD é caracterizado como um processo sancionador. O objetivo é reprimir e educar o servidor pela transgressão da lei especial que define os deveres e as obrigações a serem observados, bem como a justa aplicação das sanções cabíveis.

Na lição de Menezes (2020), o PAD é instaurado pela Administração Pública, em razão da competência que detém para apurar a autoria e materialidade em face de irregularidades ou ilícitos praticados por servidores públicos no exercício de suas atribuições. É um processo semelhante ao judicial, no qual é imprescindível a garantia de ampla defesa e contraditório ao servidor público acusado.

Essa garantia está prevista na CR/88, no art. 41, parágrafo 1º, inciso II:

Art. 41. [...] Parágrafo primeiro – O servidor público estável só perderá o cargo:

[...]

II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

Para Carvalho (2019), os servidores que incorrem na prática de condutas vedadas ou no descumprimento de deveres funcionais podem responder, ainda, por danos patrimoniais à Administração Pública, ou a terceiros, sujeitando-se à responsabilidade civil. E nos casos de configuração de crime e contravenções estão sujeitos à responsabilidade penal.

O PAD é um instrumento importante para punir o servidor público de forma devida e prevenir novas ocorrências do ilícito, tendo um caráter educativo também. Constitui uma garantia para o servidor público contra decisões arbitrárias, sendo a ampla defesa e o contraditório de observância obrigatória em todo o curso processual.

3.1 Fontes do PAD

O Processo Administrativo Disciplinar não está positivado em um código, assim como estão os processos civis e criminais.

A fonte primária que regula todas as relações do Estado Democrático de Direito é a Constituição da República. Por ela se orientam todos os ramos do direito.

Os princípios constitucionais são fontes que orientam a aplicação do Direito Administrativo Disciplinar. A CR/88, nos artigos 5º e 37, elenca princípios basilares orientadores da atuação da Administração Pública, tais como os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da eficiência, da probidade, do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa, do juiz natural, da inadmissibilidade de provas ilícitas e da individualização da pena (BRASIL, 1988).

A doutrina destaca outros princípios que se encontram na CR/88 e em textos de leis infraconstitucionais, a exemplo do princípio da oficialidade, do formalismo moderado, da presunção de inocência, do direito à informação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da supremacia do interesse público, da verdade material, da gratuidade, da motivação, da autotutela, entre outros.

Outras fontes do Direito Administrativo Disciplinar são as leis gerais e leis especiais. Para Carvalho (2019), as leis são importantes fontes do Direito Administrativo Disciplinar, a exemplo dos Estatutos dos Servidores Públicos. O autor considera como fontes as Leis Gerais de Processos Administrativos (caso existam), Código de Processo Civil, Código Civil, Código Penal e Processo Penal, Lei de Improbidade Administrativa, Lei Federal de Conflitos de Interesses, Lei Federal de Crimes de Responsabilidade, Lei de Introdução ao Código Civil. Acrescenta, ainda, que os Regulamentos servem como fontes de matéria disciplinar quando são editados para permitir execução das leis.

Existem, ainda, outras fontes muito importantes para a integração do Direito Administrativo Disciplinar, a exemplo dos regulamentos, atos normativos internos, pareceres normativos, jurisprudência, princípios gerais do direito, doutrina e costumes.

Segundo Carvalho (2019) os regulamentos não criam ilícitos disciplinares que são sujeitos à previsão legal, mas como atos administrativos genéricos, podem dispor sobre procedimentos e formalidades que promovem a eficácia das normas pertinentes ao PAD. Para o autor, os atos normativos, a exemplo das Portarias, das Resoluções, das Circulares e das Ordens de Serviços, são fontes do Direito Administrativo Disciplinar que instituem normas a serem observadas pelos servidores públicos.

A jurisprudência traz importante contribuição à interpretação do direito disciplinar por meio de suas decisões em processos, subsidiando a uniformização de entendimentos. A doutrina também é uma relevante fonte indireta, visto que concentra o entendimento exarado pelos renomados estudiosos do tema.

Em concordância com Silva (2020), a Administração Pública tem o dever de pautar seus atos nos princípios constitucionais, privilegiando sempre o interesse público e as garantias individuais. Para o autor, os princípios gerais subsidiam a interpretação à conformação do direito, oferecendo critérios e novos elementos de ponderação.

Insta salientar que as fontes mencionadas acima, subsidiam as autoridades e operadores do direito disciplinar, porém, cada ente da federação tem sua lei especial que institui o regime jurídico do servidor público dando várias providências, entre elas, regulamenta o curso do PAD. No âmbito Federal é a Lei nº 8.112/90 e no âmbito do Estado de Minas Gerais é a Lei nº 869/52.

O PAD é o procedimento usado pela Administração Pública para punir seus agentes públicos por infrações cometidas, por ação ou omissão, no exercício de suas atribuições legais.

O poder disciplinar da autoridade competente para a instauração do PAD advém das prerrogativas da Administração Pública em defesa do interesse público, e constitui um dever.

Segundo Maria (2017), o PAD é caracterizado como um processo sancionador. O objetivo é reprimir e educar o servidor, pela transgressão da lei especial que define os deveres e as obrigações a serem observados, bem como a justa aplicação das sanções cabíveis.

Pelos comandos da Lei Estadual nº 869/52, que disciplina o PAD no âmbito do Poder Executivo mineiro e dá outras providências, dispõe sobre quais as autoridades são competentes para instauração e julgamento, sobre a composição da

comissão processante para instrução processual, bem como sobre as penalidades a que se vinculam os ilícitos praticados pelo servidor público.

3.2 Lei Estadual nº 869/52

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1952) regula o ingresso dos servidores no estado, bem como sua atuação funcional e responsabilidades e, apesar do longo período de sua elaboração, está em vigor até hoje.

À época da elaboração do Estatuto, vigorava o instituto da verdade sabida. Segundo Mattos (2010), pelo instituto da verdade sabida o servidor público era sujeito à aplicação das penalidades de advertência, repreensão ou suspensão sem o devido processo legal. Ou seja, a autoridade era quem decidia sobre a responsabilidade do acusado relacionada a atos considerados ilícitos. Esse instituto não foi recepcionado pela CR/88, e ficou assegurado o direito ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório ao servidor público.

Há muito tempo as autoridades administrativas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais vêm solicitando à Assembleia Legislativa mineira a apreciação de proposta de nova lei dispondo sobre o estatuto do servidor público. É grande a necessidade de adequação às mudanças ocorridas na sociedade, visto que a lei está vigente há 60 anos.

O Capítulo IV da Lei 869/52, traz as diretrizes para a apuração de irregularidades. Na Seção I – Do processo administrativo, disciplina suas fases nos artigos 218 a 234. Na Seção II, atualizada pelo art. 10 da Lei Complementar nº 71, de 30 jul. 2003, e pela Lei nº 14.184, de 31 jan. 2002, dispõe sobre a Revisão do PAD.

No Capítulo V da Lei nº 869/52, atualizado pelo art. 12 da Lei 18.185, de 4 jun. 2009, Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 4º, § 1º e art. 29, Lei Complementar 71, de 30 jul. 2003 e Lei Complementar nº 81, de 10 ago. 2004 – Das penalidades, disciplina a aplicação das penas e dá outras providências nos artigos 244 ao 274.

3.3 Fases do PAD

Nesta seção serão descritas as fases por que passam o Processo Administrativo Disciplinar conforme as diretrizes da Lei Estadual nº 869/1952, Capítulo IV.

3.3.1 Instauração

As autoridades competentes para instaurar procedimentos investigatórios e PAD, no âmbito do Poder Executivo mineiro, são secretários de Estado, titulares de órgãos autônomos subordinados ao governador, dirigentes de autarquias e fundações e agentes públicos que fazem uso dessa competência por delegação das autoridades mencionadas no art. 219, Lei 869/52.

Consoante dispõe a Lei nº 869/52, art. 216, inciso VIII, qualquer servidor que tomar ciência de uma irregularidade, tem a obrigação de levar ao conhecimento da autoridade competente para averiguações preliminares, por meio dos canais de denúncias ou por outros instrumentos.

A autoridade competente tem o dever (art. 218 da Lei 869/52), ao tomar conhecimento da ocorrência de qualquer irregularidade que envolva a participação de servidor público no exercício de suas atribuições legais, de encaminhar toda documentação que componha a denúncia, ou o encaminhamento diverso, para análise e juízo de admissibilidade.

Caso não haja indícios robustos de autoria e materialidade, a autoridade determinará a instauração de Investigação Preliminar ou de Sindicância Administrativa Investigatória (SAI) ou arquivará a denúncia por falta de elementos. Sendo evidente e robustos os indícios de autoria e materialidade acerca da suposta irregularidade ocorrida, será instaurado o PAD (MINAS GERAIS, 1952).

Para a instauração é necessária a expedição da portaria de instauração. Existem requisitos essenciais que devem constar na portaria de instauração como: a autoridade ser competente; conter a descrição do suposto ilícito; os nomes e Matrícula do Servidor Público (MASP) dos supostos responsáveis; o nexos de causalidade; o enquadramento das condutas em tese infringidas e as prováveis penas a que ficam sujeitos.

Preceitua o artigo 221, §§ 1º e 2º, da Lei nº 869/52 que o PAD será realizado por uma comissão designada pela autoridade que houver determinado a sua

instauração, deverá constar na portaria inaugural a identificação de cada membro, todos devem ser servidores públicos efetivos.

Como requisito de eficácia, o extrato da portaria deve ser publicado em Diário Oficial. A publicação da portaria inaugural interrompe o prazo prescricional para a aplicação de penalidade, por dois anos para aplicação de penas de repreensão e suspensão por até 90 dias, e de cinco anos para demissão. Em caso de a irregularidade ser considerada um ilícito penal também, deve ser considerada a prescrição penal no cálculo da prescrição do PAD (CARVALHO, 2019).

Na Lei nº 869/52, há obrigatoriedade de publicação e esses prazos estão previstos nos artigos 231 e 258.

3.3.2 Instrução

A instrução é a segunda fase do PAD, realizada pela comissão designada pela autoridade que instaurou o processo.

Para Braz (2017), a fase de instrução tem início com os atos iniciais de instalação da comissão processante que, por intermédio do presidente, citará o servidor acusado para conhecimento da instauração do PAD, bem como dos fatos, em tese, imputados a ele pela portaria inaugural. Para a produção de provas serão garantidos a ampla defesa e o contraditório ao acusado. O autor considera que a instrução é um conjunto de atos, termos, peças e provas produzidas suficientes para esclarecer os fatos litigiosos e subsidiar a autoridade julgadora na formação de sua convicção.

Assim, verifica-se que os membros da comissão processante devem agir com imparcialidade, independência e guardando o sigilo necessário para a elucidação dos fatos, bem como garantir ao acusado a produção de provas por meios lícitos admitidos.

Publicada a portaria inaugural, a Comissão Processante designada dará início aos trabalhos. Essa é a fase de colheita de provas, promoção de diligências cabíveis, realização de oitivas de testemunhas e inquirição do acusado, objetivando o esclarecimento dos fatos previstos, conforme o art. 224 da Lei 869/52.

Durante a instrução é garantida ao servidor acusado a produção de todas as provas lícitas e assegurado o contraditório sobre todas as provas promovidas pela comissão processante.

Ultrapassada a colheita de provas, encerra-se a fase de instrução. A comissão processante promoverá, então, a análise de todo conjunto probatório e, ao final, diante de indícios claros e provas robustas, expede-se o despacho de indiciamento do servidor acusado. Na ausência de provas ou verificação da isenção do acusado sobre o que lhe foi imputado, passa-se à produção do Relatório Final sugerindo a absolvição do acusado ou o arquivamento do PAD.

O despacho de indiciamento será expedido com o detalhamento dos fatos em tese imputados ao servidor e as provas que fundamentaram a convicção da comissão processante, fazendo-se a relação entre os fatos e as provas, demonstrando o nexo de causalidade, de forma a proporcionar a ampla defesa (MINAS GERAIS, 1952).

O servidor acusado será intimado para conhecimento do despacho de indiciamento e apresentação de alegações finais de defesa.

As alegações finais de defesa serão detidamente analisadas pela comissão para a formação de sua convicção. Cada arguição da defesa será enfrentada, julgando-se procedentes ou não.

No caso de revelia do acusado, o art. 226 da Lei 869/52 determina que será designado *ex officio*, pelo presidente da comissão, defensor dativo para a promoção de sua defesa.

Ultrapassado o prazo para apresentação de alegações finais de defesa a comissão providenciará o relatório final do processo. O relatório não é vinculante e será elaborado contendo os fatos objetos da apuração, as provas produzidas pela comissão e pela defesa, além da análise detida de cada imputação feita na portaria inaugural. Ao final, a comissão emitirá sua convicção, com as sugestões cabíveis. Em seguida, conforme determina o Estatuto do Servidor, a comissão submeterá o relatório final à apreciação da autoridade julgadora para apreciação e julgamento.

3.3.3 Julgamento

A terceira fase do processo é a do julgamento pela autoridade competente que instaurou o PAD.

Em conformidade com Braz (2017), a fase do julgamento deve ser pautada nas leis dos entes federativos que instituem normas para instauração e julgamento do PAD. Ressalta o autor que, sempre que possível, a autoridade competente deverá acolher o relatório final elaborado pela comissão processante, salvo quando contrário

às provas dos autos. A autoridade poderá divergir da sugestão de aplicação de penalidade proposta pela comissão processante. Afirma o autor que, para tanto, a decisão da autoridade julgadora deverá ser devidamente fundamentada ou que o PAD seja devolvido para diligências complementares.

Para Braz (2017), em relação ao direito assistido ao acusado de pedido de reconsideração ou de revisão do PAD o recurso administrativo tem semelhança com o agravo de instrumento, visto que a autoridade julgadora, em juízo de retratação, poderá reconsiderá-la. O autor acrescenta que, como uma garantia constitucional, o recurso administrativo submete a decisão a uma segunda instância administrativa. A autoridade hierarquicamente superior poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total e parcialmente, a decisão recorrida.

Define o art.229 da Lei 869/52 que a decisão pela aplicação ou não de penalidade cabe à autoridade que determinou a instauração do PAD, bem como a dosimetria da pena, fundamentando-se nas provas dos autos ou divergindo da sugestão da comissão processante de forma fundamentada.

Contra as decisões no âmbito do PAD cabe pedido de reconsideração à autoridade instauradora e pedido de revisão ao Governador do Estado em vistas de novas provas.

Essas são as três etapas no curso de um PAD, previstas na Lei Estadual nº 869/52. É de grande relevância o conhecimento sobre elas, posto que a proposta apresentada neste trabalho é de promover ponderações acerca de ocorrência de abuso de autoridade em cada uma delas.

4 POSSÍVEIS REFLEXOS DA LEI FEDERAL Nº 13.869/2019 NO CURSO DO PAD NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS

Tendo já consolidado o conhecimento sobre a nova lei e sobre as fases do PAD, nesta seção realizam-se ponderações sobre os artigos da NLAA que podem refletir nas condutas praticadas pelos agentes públicos responsáveis pela instauração, pela instrução e pelo julgamento.

4.1 Dos artigos da Lei nº 13.869/2019 que podem refletir no curso do PAD

Há que se ponderar que o abuso de autoridade poderá ocorrer no curso do PAD, na medida em que não for observado o rito processual previsto na Lei 869/52 e demais normativos pertinentes.

Para efeito de uma análise detida dos artigos da Lei Federal nº 13689/2019 faz-se necessário o registro *ipsis litteris* de cada um dos artigos que podem refletir no curso do PAD.

De acordo com Cabette (2020), os crimes previstos na NLAA são próprios, praticados por agente público no sentido amplo, ou seja, o conceito doutrinário de agente público, que é toda pessoa física que, definitiva ou transitoriamente, exerce alguma função estatal. A conduta praticada pelo agente público deve ter extrapolado o limite legal de suas atribuições. Para ser considerado autoridade faz-se necessário que o agente público tenha a capacidade de determinar, de subordinar ou de fazer obedecer, bem como ter agido com a finalidade específica elencada no §1º do art. 1º da Lei nº 13.869/2019.

Pela análise do primeiro artigo da Lei se depreende que, no âmbito do PAD, os agentes ativos da conduta delitiva serão a autoridade competente para instauração e julgamento e os membros da comissão processante que, necessariamente, são servidores públicos

O sujeito ativo é o servidor público acusado. Resta claro, também, que para a configuração do crime de abuso de autoridade, o agente deve agir intencionalmente, estando presentes provas da existência do dolo específico na ação.

De acordo com Silva e Marques (2020), sem as finalidades específicas na ação ou omissão do agente público não há a configuração do abuso de autoridade. São elementos que constituem o dolo específico da ação delitiva: prejudicar outrem; beneficiar a si mesmo; beneficiar terceiros; agir por satisfação pessoal. Os autores

consideram que o dolo específico, constituído pelos elementos subjetivos mencionados, há de ser comprovado, visto que na sua ausência, o fato será atípico por ausência de conduta penalmente relevante.

O § 2º do mencionado artigo, traz uma norma penal explicativa que afasta a configuração de crime de abuso de autoridade, a simples interpretação do acusado que se sente prejudicado em relação aos fundamentos apresentados pela autoridade instauradora (SILVA; MARQUES, 2020).

Em relação à avaliação dos fatos, a autoridade competente para instaurar o PAD tem o dever legal, não cabendo nenhuma discricionariedade. Portanto, não há que se falar em crime de abuso de autoridade quando o agente público age em cumprimento de seu dever. Situação semelhante se dá quando a autoridade competente analisa as provas, visto que o entendimento sedimentado na legislação brasileira, é o da livre interpretação da prova pelo magistrado para os ritos processuais e a livre convicção para os julgamentos.

A despeito da existência de normas que disciplinam o regime dos servidores públicos em todas as esferas de governo, o 1º artigo da Lei nº 13.869/19 alerta as autoridades competentes e servidores públicos que lidam com o PAD. Convida a refletir sobre suas competências, assim como, sobre quais condutas ficam vulneráveis à configuração do abuso de autoridade, levando a consideração de que devem dobrar a atenção e o zelo para evitar a ocorrência de eventuais atos que maculam o processo com nulidade e possível configuração de crime de abuso de autoridade.

No âmbito do governo do estado de Minas Gerais, a Lei nº 869/52, que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, traz no Capítulo IV as diretrizes para a apuração de irregularidades cometidas por agentes públicos no exercício de suas atribuições. Na Seção I – Do processo administrativo, disciplinando suas fases nos artigos 218 a 234.

Da análise dos referidos artigos da mencionada Lei depreende-se que o ato de instauração de um PAD tem de ser expedido por autoridade competente para conhecer as denúncias, ou notícias de ocorrência de irregularidades ou infrações cometidas pelos agentes públicos no exercício de suas atribuições legais. A autoridade deve promover as providências cabíveis para apuração preliminar, e lavrar Portaria Inaugural dos procedimentos investigatórios, bem como do PAD quando cabível.

Segundo Carvalho (2019), é inválida a Portaria de Instauração expedida por autoridade incompetente. A instauração de um PAD perpassa por um juízo de admissibilidade que a Lei reservou para as autoridades a quem é deferida especificamente a competência. Para o autor, a Portaria de Instauração expedida por autoridade incompetente é inválida e contamina todos os atos praticados, até a aplicação da penalidade, tornando-se nulo todo o processo.

Outro quesito importantíssimo a ser observado pela autoridade competente é a existência da certeza da materialidade dos fatos e autoria. Há que se ter motivação do ato decisório pela deflagração do PAD (CARVALHO, 2019). É inadmissível a instauração de PAD motivada por sentimentos pessoais ou de forma maliciosa.

Há que se ponderar que o art. 1º da NLAA reflete na primeira fase do PAD, a instauração, visto que todo agente público tem conhecimento das atribuições decorrentes do cargo ou função que exerce. Assim, tanto a autoridade instauradora, como os membros da comissão processante poderão incorrer na prática do crime de abuso de autoridade, quando praticarem atos sem competência legal, caso se comprove a existência do dolo específico em suas condutas.

O mencionado artigo impactará na instauração de PAD sem indícios robustos de autoria e materialidade, ou para apurar fatos alcançados pela prescrição direta, bem como instauração motivada por sentimentos pessoais ou de forma maliciosa. Reflete, ainda, na ausência da delimitação do raio acusatório. A não observância dos requisitos a serem preenchidos pelos membros indicados para formar a comissão processante também pode configurar o crime de abuso de autoridade.

O art. 1º da NLAA traz, também, vários reflexos e ponderações acerca da segunda fase do PAD, a instrução.

Há que se ponderar, com fundamento nos comandos da Lei Estadual nº 869/52, sobre a ocorrência de possíveis vícios, na fase de instrução promovida pelos membros da comissão designada, que podem acarretar a nulidade do PAD e a possível configuração do crime de abuso de autoridade, a depender da prova de existência do dolo específico na prática da conduta quais sejam:

- quando a comissão não promover a citação por todos os meios cabíveis, e decretar a revelia do acusado;

- quando a comissão deixar de designar um defensor dativo para o acusado revel, ou quando demonstrar não ter condição de constituir defesa, ou capacidade promovê-la por si;
- quando a comissão processante deixar de analisar arguições preliminares apresentada pela defesa que afastariam o mérito, ou se, não acolhendo a arguição, não motivar fundamentadamente o seu indeferimento;
- quando a comissão processante deixar de intimar a defesa para acompanhamento de todas as audiências, ou deixar de abrir vistas às provas produzidas, causando prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa ao processado;
- quando negar ao investigado ou ao advogado constituído acesso aos autos de procedimento de investigatória, ressalvado a documentos sigilosos e diligências em andamento;
- quando juntar provas aos autos com conhecimento prévio de que foram obtidas de forma ilícita;
- quando, no ato de interrogatório do acusado, a comissão processante usar de pressões ou constrangimentos na sua condução, bem como prosseguir com a inquirição quando o acusado tenha decidido exercer o direito ao silêncio;
- quando, ao produzir o despacho de indiciamento, a comissão deixar de detalhar as condutas consideradas infringentes à Lei 869/52 com o correto enquadramento e indicação das provas que fundamentam, de forma a prejudicar o exercício da defesa;
- quando ao apreciar as alegações finais de defesa, a comissão processante deixar de se manifestar no âmbito do relatório final sobre o acolhimento ou não das teses de defesa apresentadas.

O entendimento consignado nas linhas anteriores permite ponderações, também se fundamentando na Lei Estadual nº 869/52, acerca da ocorrência da possível configuração do crime de abuso de autoridade, a depender da comprovação de existência do dolo específico da conduta da autoridade competente para o julgamento quando:

- deixar de promover as medidas cabíveis em face do conhecimento da ocorrência de irregularidades ou de apresentação de denúncias;
- ao julgar o PAD, a autoridade acolher o relatório da comissão processante que notadamente emitiu convicção contrária às provas dos autos;

- aplicar penalidades já alcançadas pela prescrição da pretensão punitiva do Estado, seja ela direta ou intercorrente;
- divergir da sugestão de aplicação de penalidade proposta pela comissão processante e não demonstrar as provas que fundamentam a penalidade aplicada;
- ao receber o pedido de reconsideração do PAD, deixar de apreciar o recurso administrativo, ou apresentar indeferimento sem fundamentação;
- permitir, sem motivo que justifique, que o PAD alcance a prescrição sem promover o julgamento.

As ponderações até aqui apresentadas, são referentes ao comando do art. 1º da Lei 13.869/2019, porém, existem outros artigos da nova lei que refletem no PAD, fazendo-se necessárias outras ponderações.

O artigo 15 reflete na fase de instrução do PAD, diretamente na realização de oitivas, porém é de difícil interpretação, motivo pelo qual será integralmente transcrito.

Art. 15. Constranger a depor, sob ameaça de prisão, pessoa que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar segredo ou resguardar sigilo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem prossegue com o interrogatório:

I - de pessoa que tenha decidido exercer o direito ao silêncio; ou

II - de pessoa que tenha optado por ser assistida por advogado ou defensor público, sem a presença de seu patrono. (BRASIL, 2019).

Como foi registrado na seção 3 deste trabalho, a comissão processante promoverá oitivas de testemunhas arroladas pela comissão e pela defesa para esclarecimentos dos fatos. Para o PAD o depoimento é um termo em que se registra a oitiva de testemunhas com o compromisso legal de falar a verdade. O acusado é ouvido, com o registro em termo de declaração, sem o comprometimento legal. Como o artigo da lei, retro mencionado, refere-se à depoimento prestado por acusado perante autoridade policial, no âmbito do PAD será considerado em relação ao acusado que tem o registro de sua oitiva em termo de declarações e que tenha decidido exercer o direito ao silêncio.

Conforme já foi mencionado, em linhas anteriores, já há entendimento exarado pela Controladoria Geral da União (CGU) sobre esse artigo, o qual merece ser transcrito.

[...] de acordo com a nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019), constitui crime de abuso de autoridade prosseguir com o interrogatório de pessoa que tenha decidido exercer o direito ao silêncio (art. 15, parágrafo único, inciso I). Assim a comissão de PAD deve encerrar o interrogatório sem novos questionamentos ao acusado tão logo este tenha manifestado sua decisão pelo exercício do direito ao silêncio. (BRASIL, 2021, p.157).

O entendimento exarado pela respeitável CGU se refere à situação em que, iniciada a oitiva, o acusado se manifesta pelo uso do direito ao silêncio, ou o faz depois de já realizado algum questionamento.

Não obstante, há, ainda, que se continuar a ponderar sobre a situação em que o acusado fez a opção de responder, e não quer responder a um questionamento específico. O registro da pergunta no termo, por si só, pode prejudicar a sua defesa, se tratar-se de formulação capciosa. Essa situação merece uma maior reflexão.

O direito ao silêncio por interpretação lógica e abrangente está previsto no artigo 5º, inciso LXIII da Constituição da República de 1988.

Há que se ponderar que o registro da pergunta no termo afrontaria o respeito à máxima de que ninguém é obrigado a fazer prova contra si mesmo em decorrência do princípio da não autoincriminação, o que tem sido reconhecido na jurisprudência pátria a exemplo da decisão proferida pelo STF:

Busca-se, ainda, em sede cautelar, a concessão, em favor do ora paciente, das seguintes garantias: (...) de permanecer em silêncio sobre o conteúdo de perguntas que lhe sejam dirigidas sobre a matéria investigada, garantindo-se contra a autoincriminação (...). (BRASIL, 2013).

Nessa linha, Gomes (2010) faz importante ponderação a respeito do Princípio da não autoincriminação:

O cerne do direito de não auto-incriminação reside (fundamentalmente) numa inatividade (o réu tem direito de não falar, se falar, direito de não falar a verdade, direito de não confessar, de não apresentar prova contra ele, de não participar ativamente da produção de uma prova incriminatória etc.). (BRASIL, 2019).

Outro artigo que impacta na fase de instrução é o 25:

Art. 25. Proceder à obtenção de prova, em procedimento de investigação ou fiscalização, por meio manifestamente ilícito:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem faz uso de prova, em desfavor do investigado ou fiscalizado, com prévio conhecimento de sua ilicitude. (BRASIL, 2019).

No âmbito da instrução, a produção de provas se dá por todas as formas lícitas em direito admitidas, por meio de diligências, oitivas ou juntadas de provas emprestadas.

A juntada de provas obtidas de forma ilícita, ressalvada a possibilidade de uso de prova ilícita pela pessoa que se defende, poderá configurar o crime de abuso de autoridade, caso se prove o dolo específico na conduta praticada.

O artigo 27 reflete nos elementos necessários para a instauração do PAD, visto que tipifica como crime de abuso de autoridade a conduta praticada pela autoridade competente no ato de deflagração do processo.

Art. 27 Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada. (BRASIL, 2019).

A instauração do PAD deverá ser fundamentada em justa causa e com elementos robustos acerca da existência de autoria e materialidade sobre os fatos a serem esclarecidos.

A configuração do crime de abuso de autoridade trazida pelo artigo 30 é semelhante ao comando dado pelo artigo 27, acrescentado que dar procedimento à perseguição sem justa causa ou contra pessoa sabidamente inocente, também, configura o crime de abuso de autoridade.

Art. 30 Dar início ou proceder à perseguição penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente. (BRASIL, 2019).

Pena - detenção, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Da mesma forma, caso comprovado o dolo específico da conduta da autoridade competente para instauração, bem como dos membros da comissão processante que prosseguiram na perseguição no âmbito do PAD, esses ficarão sujeitos à responsabilização por crime de abuso de autoridade.

O artigo 31 reflete nos trabalhos das comissões processantes, visto que é fato conhecido a demora na tramitação e conclusão de um PAD.

Art. 31- Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão de procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado. (BRASIL, 2019).

Ressalta-se que, para a configuração de crime de abuso de autoridade pelas condutas dos membros da comissão, no bojo da apuração, ou demora no julgamento do PAD, faz-se necessária a comprovação do dolo específico na conduta dos agentes públicos que lidam com o PAD, haja vista a existência de vários fatores que influenciam no trâmite do processo.

Com relação ao artigo 32, cabe a ressalva de que, para a configuração do crime, a autoridade responsável que preside o PAD, o responsável pela investigação ou a pessoa responsável pela análise do pedido, precisa ter agido com dolo específico na conduta de negar, visto que a simples divergência de entendimento do autor do pedido na interpretação do ato que negou exclui a tipificação de crime.

Art. 32 Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível. (BRASIL, 2019).

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Por fim, o artigo 38 reforça a garantia de ampla defesa e do contraditório no âmbito do PAD, tornando crime de abuso de autoridade a de culpa.

Art. 38 Antecipar o responsável pelas investigações, por meio de comunicação, inclusive rede social, atribuição de culpa, antes de concluídas as apurações e formalizada a acusação.

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. (BRASIL, 2019).

Para a configuração do crime de abuso de autoridade, nos termos desse artigo, deverá ser comprovado o dolo específico na conduta dos agentes públicos.

Conforme mencionado na seção 1 desta pesquisa, em razão de ineditismo do seu objeto, não há jurisprudência acerca da ocorrência de abuso de autoridade no curso do PAD, a despeito dessa constatação, segue abaixo jurisprudência que aponta para a nulidade do processo em decorrência de vícios insanáveis. Considerando que a conduta do responsável pelo vício pode se configurar, também, como abuso de autoridade, senão vejamos:

Agravo em Execução. Falta Grave. Participação de Movimento de Subversão da Ordem e Disciplina. Nulidade do PAD Reconhecida. Mérito. Insuficiência da Prova Colhida em Juízo. Nulidade do PAD. Cerceamento de Defesa. Configuração. Agravo em Execução. Falta Grave. Participação de Movimento de Subversão da Ordem e Disciplina. Nulidade do PAD Reconhecida. Mérito. Insuficiência da Prova Colhida Em Juízo. Nulidade do PAD. Cerceamento de Defesa. Configuração. Agravo em Execução. Falta Grave. Participação de Movimento de Subversão da Ordem e Disciplina. Nulidade do PAD Reconhecida. Mérito. Insuficiência da Prova Colhida em Juízo. Nulidade do PAD. Cerceamento de Defesa. Configuração. Agravo em Execução. Falta Grave. Participação de Movimento de Subversão da Ordem e Disciplina. Nulidade do PAD Reconhecida. Mérito. Insuficiência da Prova Colhida Em Juízo. Nulidade do PAD. Cerceamento de Defesa. Configuração. Oitiva do acusado pelo Conselho Disciplinar Desacompanhado de Profissional da Área Jurídica Regularmente Habilitado. Nulidade Configurada.

[...]

Preliminar de nulidade do PAD n.º 22/2015 acolhida. Agravo provido no mérito. Por maioria.

(TJ-RS - AGV: 70069474377 RS, Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Data de Julgamento: 27/07/2016, Oitava Câmara Criminal, Data de Publicação: 26/09/2016). (SUPREMO TRIBUNAL DA JUSTICA, 2016).

Agravo em Execução. Nulidade do PAD por Inobservância do Prazo Previsto no artigo 23, I, do RDP/RS. Nulidade do PAD por ausência de defesa no procedimento administrativo. Inobservados os princípios do contraditório e da ampla defesa, cumpre declarar a nulidade do Procedimento Administrativo Disciplinar. Preliminar Acolhida. Nulidade dos PADS declarada. Prejudicado Exame do Mérito. (Agravo nº 70055636765, Quinta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genacéia da Silva Alberton, Julgado em 18/12/2013)

(TJ-RS - AGV: 70055636765 RS, Relator: Genacéia da Silva Alberton, Data de Julgamento: 18/12/2013, Quinta Câmara Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/01/2014) (SUPREMO TRIBUNAL DA JUSTIÇA, 2014).

Agravo em Execução. Falta Grave. Posse de Telefone Celular. Nulidade Do Pad Por Cerceamento De Defesa. Decisão Do Juízo Da Execução Homologando PAD e Reconhecendo a Falta Grave Sem a Oitiva do apenado. Nulidade Configurada. - Nulidade do PAD nº 054/2011. Nulidade do PAD. Cerceamento de defesa. Oitiva do apenado pela Comissão Disciplinar na presença de Assistente Jurídico da SUSEPE. Nulidade do procedimento administrativo e, por consequência, das sanções administrativas aplicadas. Ampla defesa que, de igual modo, não foi exercida em sua plenitude no âmbito judicial. - Reconhecimento da Prática de Falta Grave. Violação das Garantias da ampla defesa e Contraditório. Nulidade da Decisão. Flagrante nulidade da decisão recorrida. A toda evidência, não poderia o Juízo monocrático ter decidido acerca da falta grave sem antes promover a oitiva do apenado (art. 118, § 2º, LEP). Decretada a Nulidade do PAD e da Decisão Agravada, por maioria. Recurso Prejudicado. (Agravo nº 70050400894, Oitava Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Julgado em 03/10/2012)

(TJ-RS - AGV: 70050400894 RS, Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Data de Julgamento: 03/10/2012, Oitava Câmara Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 11/12/2012)(SUPREMO TRIBUNAL DA JUSTIÇA, 2012).

Das decisões colacionadas se verifica que das nulidades decretadas no âmbito judicial, cabe a ponderação de que, evidenciado o dolo específico na ação praticada no âmbito do PAD será identificado o crime de abuso de autoridade

Pela identificação e análise dos artigos da NLAA, mencionados nas linhas anteriores, infere-se que no curso do PAD há a possibilidade de configuração do crime de abuso de autoridade se comprovada a existência do dolo específico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há muito tempo os atos de abuso de poder estão presentes nas relações entre o poder público e o cidadão, bem como restou clara a preocupação, ao mesmo tempo, com o seu combate, por meio das normas inseridas pelas garantias constitucionais e por edição de leis especiais.

Neste trabalho se propôs a promover ponderações referentes ao curso de um PAD à luz da Lei Estadual nº 869/52 que instituiu o Estatuto do Servidor Público no estado de Minas Gerais e sua vulnerabilidade à ocorrência do crime de abuso de autoridade, identificando possíveis reflexos da Lei Federal nº 13.869/19, a Nova Lei de Abuso de Autoridade.

De forma breve foi possível conhecer o histórico do tratamento do abuso de autoridade pelos legisladores brasileiros. Depreender que o abuso de autoridade pelos agentes públicos sempre existiu e que as mudanças sociais demandaram novos instrumentos para sua mitigação, desde o período imperial até os dias atuais.

Restou claro que, em um Estado Democrático de Direito, o exercício das atribuições dos agentes públicos está vinculado aos limites da lei, sendo considerada a conduta que extrapola ou excede os limites com finalidade específica (dolo específico) um crime.

Pelo estudo realizado no presente trabalho foi possível identificar as várias formas em que o abuso de autoridade é configurado e possíveis impactos desse ilícito no curso do PAD, no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais.

Evidenciou-se que o abuso de autoridade, a despeito de se tratar de assunto presente em todas as constituições brasileiras, carecia de uma lei especial que dispusesse sobre todos os elementos de tipificação, bem como as penalidades mais severas.

Verificou-se que, a despeito do formalismo moderado adotado no rito do PAD, direitos e garantias individuais são corolários do Estado Democrático de Direito e norteadores da atividade correcional, não dando espaço para qualquer forma de abuso de autoridade.

No presente trabalho, a análise escolhida para o tema é completamente nova, não sendo fácil encontrar artigos científicos, doutrina e jurisprudência sobre os impactos da NLAA no curso do PAD no âmbito do Poder Executivo.

Ressalta-se que, a jurisprudência destacada na pesquisa corroborou para o entendimento de que há nulidades ocorridas no curso do PAD que, também, são originadas de condutas eivadas de abuso de autoridade pelo agente público.

Ao promover uma análise detida dos artigos da NLAA que podem refletir nas fases do PAD, com base no conhecimento abordado, somando conceitos do Direito Administrativo Disciplinar e comentários de autores sobre o novo instrumento jurídico, com ponderações imparciais se contribui para o alcance do proposto nesta pesquisa e desperta para novas reflexões entre os acadêmicos e operadores do direito disciplinar.

A Administração Pública do Estado de Minas Gerais pauta sua gestão nos valores da transparência, integridade e promoção da ética. As inovações trazidas pela NLAA com o objetivo de mitigar condutas abusivas de autoridades por agentes públicos vêm ao encontro dos valores da gestão pública mineira.

Este estudo não teve a pretensão de provar que existe a possibilidade de ocorrência do crime de abuso de autoridade no curso do PAD, mas tão somente de levantar o debate e chamar a atenção de que essa questão merece ser examinada, contribuindo para o aperfeiçoamento de controles processuais e mitigação do ilícito.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ana Flávia; SILVA, Johnatan Rates. **Ineficácia na Lei de abuso de autoridade com a aplicação do dolo específico**. Monografia, UNA, Bom Despacho, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/14142>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BORGES, Maurício; GOMES, Camila Paula de Barros. **A autoridade policial e o abuso de autoridade**. 2010. 49 p. Monografia Curso de Direito, Centro Universitário Toledo, Araçatuba, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://servicos.unitoledo.br/repositorio/handle/7574/1700>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Direito do acusado ao silêncio e não autocrimação. In: _____. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**: uma publicação da Corregedoria-Geral da União (CGU). Brasília, 2021, p.157. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>. Acesso em: 28 out.21.

BRASIL. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 dez. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 96.219 de 07 de novembro de 2013. **Jusbrasil**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19137655/medida-cautelar-no-habeas-corporus-hc-96219-sp-stf>. Acesso em: 17 jul.2021.

BRAZ, Petrônio. **Processo Administrativo Disciplinar**. Campinas: Servanda, 2013.

BRUM, Caroline Bussoloto de. **Criminalização do abuso de autoridade**: análise histórica e perspectivas atuais. 2017. 109 p. Monografia, Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/165619>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Comentários à Nova Lei de Abuso de Autoridade**. São Paulo: Mizuno, 2020.

CAPEZ, Fernando. **Coleção Curso de Direito Penal**. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.v.1.

CAPEZ, Fernando; ROBERT, Hans. Lei de abuso: limite da liberdade jurisdicional para assegurar a individual. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 7 out. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-07/lei-abuso-limite-liberdade-jurisdicional-liberdade-individual>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**: à luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 6. ed. atualizada e aumentada. Belo Horizonte: FÓRUM, 2019.

CASSIANO, Batista Rômulo; FABRI, Queiroz Andréa. **A nova Lei do abuso de autoridade e sua aplicação na defesa das instituições do estado democrático de direito**. Monografia Curso de Direito, Universidade de Uberaba (UNIUBE), 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniube.br/handle/123456789/1287>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CASTRO, Leonardo. Nova Lei de Abuso de Autoridade Comentada (Lei nº 13.869/19). **Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <https://leonardocastro2.jusbrasil.com.br/artigos/826819591/nova-lei-de-abuso-de-autoridade-comentada-lei-n-13869-19>. Acesso em: 29 ago. 2021.

COGAN, Bruno Ricardo; SILVA, Marco Antônio Marques da. Considerações sobre o abuso de autoridade: desenvolvimento histórico e atualidades. **Revista de Direito UFMS**. Campo Grande, v.5, n. 2, p. 270-293, jul. dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9891>. Acesso em: 10 ago. 2021.

COSTA, Adriano Sousa; FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. Configuração de abuso de autoridade exige *animus abutend*. **Revista Consultor Jurídico**, v.30 jun.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/academia-policial-configuracao-abuso-autoridade-exige-animus-abutendi#:~:text=Esse%20elemento%20subjeto%20especial%20que,Lei%20de%20Abuso%20de%20Autoridade>. Acesso em: 14 ago. 2021.

DENGO, Atílio. **Os efeitos da Nova Lei de Abuso de Autoridade nas relações entre o fisco e os contribuintes**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://atiliodengo.com.br/publicacoes/126/os-efeitos-da-nova-lei-de-abuso-de-autoridade-nas-relacoes-entre-o-fisco-e-os-contribuintes>. Acesso em: 18 ago. 2021.

ESTRELA, Waldemberg Filho de Sá. **A nova lei de abuso de autoridade como instrumento de proteção contra o estado arbitrário**. 2021. 30 p. Monografia Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2407/1/WALDEMBERG%20FILHO%20DE%20S%C3%81%20ESTRELA%20-%20TCC.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2021.

GOMES, Luiz Flávio. Princípio da não auto-incriminação: significado, conteúdo, base jurídica e âmbito de incidência. **Jusbrasil**, 2010. Disponível em <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2066298/principio-da-nao-auto-incriminacao-significado-conteudo-base-juridica-e-ambito-de-incidencia>. Acesso em: 18 out. 2021.

LOPES, João Porto Alegre. **A Nova Lei de Abuso de Autoridade e a abundância de zonas nebulosas de ausência de taxatividade**. 2020. f.77. Monografia Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/221955>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARIA, Thaís Campos. **Conceitos jurídicos indeterminados no direito administrativo e a (ir)racionalidade das decisões do processo administrativo disciplinar**. 2017. 137p. Dissertação de Mestrado, Universidade FUMEC, 2017. Disponível em: <https://repositorio.fumec.br/xmlui/handle/123456789/651>. Acesso em: 19 set. 2021.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2.ed. Rio de Janeiro: Imprensa, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Abuso de Autoridade e o reencontro com o Estado de Direito. **Revista Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-03/opiniao-lei-cancellier-zavaski-lei-abuso-autoridade>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MENEZES, Gláucia Milagre. **Análise da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar do servidor público de minas gerais em face da lei anticorrupção mineira**. 2020. 100p. Dissertação de Mestrado, Universidade FUMEC, 2020. Disponível em: https://repositorio.fumec.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/824/glaucia_menezes_msc_dir_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei n.869, de 5 de julho de 1952**. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 6 jul. 1952. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao_Estadual/Estatudo%20do%20servidor_1.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Manual de Apuração de Ilícitos Administrativos da CGE/MG**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.cge.mg.gov.br/noticias-artigos/761-manual-de-ilicitos-administrativos-ja-esta-disponivel> Acesso em: 20 set. 2021.

NUCCI, Guilherme. **A nova lei do Abuso de Autoridade**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/a-nova-lei-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 27 ago.2021.

NUCCI, Guilherme. **A nova lei do Abuso de Autoridade**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://guilhermenucci.com.br/a-nova-lei-de-abuso-de-autoridade/>. Acesso em: 27 ago.2021.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. Código Criminal do Império. **Memória da Administração Pública Brasileira**, Brasília, 2014. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/281-codigo-criminal>. Acesso em: 24 out. 2021.

RODRIGUES, Tiago de Toledo. **Estudos criminais sobre o abuso de poder**. São Paulo: APMP, 2018. 408p Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/2019_Boletim/Bol03_03.pdf. Acesso em: 22 out. 2021.

SILVA, Ivan Luiz Marques da; MARQUES, Gabriela Alves Campos. **A Nova Lei de Abuso de Autoridade: Lei nº 13.869/19: Comentado artigo por artigo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SILVA, Marcone Alexandre da. **Aprimoramento da sindicância investigatória: o princípio da eficiência aplicado ao processo administrativo disciplinar**. 2020. 36p. Monografia Curso de Direito, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://tede.domhelder.edu.br/bitstream/tede/81/2/Trabalho%20de%20conclus%C3%A3o%20Marcone%20Alexandre%20da%20Silva_2020-12-30.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

SILVA, Mariana França de Oliveira e; DINIZ, Ana Paula Araújo Ribeiro. Da efetividade da “nova lei de abuso de autoridade”: um estudo quantitativo da Lei 13.869/19 no TJ/MG. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.6, p.58575-58597, jun.2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/31319>. Acesso em: 22 out. 2021.

SIMONETTI, Beto. O abuso de autoridade na história constitucional brasileira. **Revista Consultor Jurídico**, 15 abr.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/simonetti-abuso-autoridade-historia-constitucional-pais>. Acesso em: 15 abr. 2021.

STUANI, Matheus de Toledo. **Os contornos típicos e a (in) constitucionalidade do art. 10 da lei nº 13.869/2019**. 2020. 108p. Monografia Curso de Direito, Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, 2020. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/8836/67650348>. Acesso em: 26 ago. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo**: AGV: 70050400894. Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira, Data de Julgamento: 03/10/2012, Oitava Câmara Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 11/12/2012. Rio Grande do Sul, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo**: 70055636765. Relator: Genacéia da Silva Alberton. Data de Julgamento: 18/12/2013, Quinta Câmara Criminal, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/01/2014. Rio Grande do Sul, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo**: 70069474377. Relator: Dálvio Leite Dias Teixeira. Data de Julgamento: 27/07/2016, Oitava Câmara Criminal, Data de Publicação 26/09/2016. Rio Grande do Sul, 2016.

ZAPATER, Maíra. Abuso de autoridade ou crime contra a Humanidade? **Justificando**: Mentis inquietas pensam direito. 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/03/29/abuso-de-autoridade-ou-crime-contra-a-humanidade/>. Acesso em: 18 ago. 2021.