



**ESCOLA DE DIREITO**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**EDILSON JOSÉ DA SILVA**  
**MIRIÂNGELA BARROS SILVA**

**ANÁLISE DA NOVA REDAÇÃO DA LEI 14.320/2021 DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA REGIDO PELA LEI 8.429/1992 SOB A PERSPECTIVA DO  
CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE**

**PROFESSORA ORIENTADORA**  
**ERICA OLIVEIRA CAVALCANTI SCHUMACHER**

**JABOATÃO DOS GUARARAPES/PE**

**2023.1**

**ANÁLISE DA NOVA REDAÇÃO DA LEI 14.320/2021 DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA REGIDO PELA LEI 8.429/1992 SOB A PERSPECTIVA DO  
CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE**

**Edilson José da Silva**

**Mariângela Barros Silva**

**RESUMO**

O estudo apresentado trará uma análise da Improbidade Administrativa apontada pela Lei 8.429/1992 – Lei da Improbidade Administrativa (LIA), sob a perspectiva do crime de abuso de autoridade, apoiado nos aspectos gerais, como a relação de moralidade e probidade de agentes públicos, bem como a teoria do uso e abuso do poder em consonância com o Art. 37 da Constituição Federal de 1988. Não distante, em outubro de 2021, a Lei n. 14.230 alterou a Lei n. 8429/1992 (LIA), a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Neste contexto, o objetivo geral do estudo consiste em analisar o impacto da nova redação da Lei 14.230/2021 de improbidade administrativa regidos pela Lei 8.429/1992 sob a perspectiva do crime de abuso de autoridade. Em um apanhado metodológico, para embasar o estudo, uma revisão integrativa da literatura jurídica, de cunho bibliográfica, no tema proposto, englobou artigos técnicos e acadêmicos. A pesquisa, na sua abordagem, teve caráter qualitativa e quantitativa, caracteriza-se, um estudo exploratório. Com resultados obtidos, na análise bibliográfica, foi apontado que a norma desde o surgimento (1992), até sua adequação (2021) e como vem sendo aplicada, tenta coibir a prática do abuso de autoridade, tendo especial atenção à sanção a atos de improbidade administrativa perpetrados por seus agentes.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Direito Penal. Agente Público. Moralidade pública.

**ABSTRACT**

The study presented will bring an analysis of Administrative Improbability pointed out by Law 8.429/1992 - Law of Administrative Improbability (LIA), from the perspective of the crime of abuse of authority, supported by general aspects, such as the relationship of morality and probity of public agents, as well as the theory of the use and abuse of power in line with Art. 37 of the Federal Constitution of 1988. Not far away, in October 2021, Law n. 14,230 amended Law n. 8429/1992 (LIA), which provides for applicable sanctions due to the practice of acts of administrative impropriety. In this context, the general objective of the study is to analyze the impact of the new wording of Law 14.230/2021 on administrative improbity governed by Law 8.429/1992 from the perspective of the crime of abuse of authority. In a methodological overview, to support the study, an integrative review of the legal literature, of a bibliographical nature, on the proposed theme, encompassed technical and academic articles. The research, in its approach, had a qualitative and quantitative character, characterized as an exploratory study. With results obtained, in the bibliographical analysis, it was pointed out that the norm since its inception (1992), until its adequacy (2021) and how it

has been applied, tries to curb the practice of abuse of authority, paying special attention to the sanction of acts of impropriety administrative action perpetrated by its agents.

**Keywords:** Administrative Law. Criminal Law. Public Agent. Public morality.

## **INTRODUÇÃO**

Diante de princípios constitucionais e nas diversas legislações brasileiras, como também, aspectos fundamentais, os quais são norteadores de conduta, limitando aos agentes públicos práticas abusivas no exercício regular de suas funções, onde ninguém está acima da Lei. Neste contexto, para que isso não ocorra o detentor do poder estatal precisa agir dentro da legalidade priorizando um conjunto de normas, zelando pela dignidade da pessoa humana e com maior eficiência prestar um excelente serviço ao cidadão em todos os sentidos.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, na qual atrela ao abuso de autoridade pelo agente público. O Art. 1º da Lei nº 8.429/1992, vigora com a redação que enfatiza sobre a disposição sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

A principal alteração do texto é a exigência de dolo (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade e sim como abuso de autoridade, devendo ser enquadrado nas penalidades cabíveis.

A doutrina clássica administrativista preconiza que todo servidor público está sujeito a um dever-poder, ou seja, a uma função pública que se subordina a um rol de deveres jurídicos a serem cumpridos. Estes deveres visam garantir o interesse público, que é eleição de fins a serem atingidos pelo Estado mediante a implementação de políticas públicas. A partir desta colocação, na qual o servidor está proibido de praticar qualquer conduta incompatível com a sua função, nasce o conceito nuclear de abuso, excesso, desvio de poder e improbidade.

O princípio da legalidade é um conceito jurídico parte dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, e estabelece que não existe crime se não estiver previsto em lei, nisso o referido princípio é, portanto, uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, e todas as normas devem respeitar esta noção da nulidade de punição no caso de inexistência de regra prévia. O postulado aparece desde a Constituição Federal de 1988, assim como também faz parte do Código Penal Brasileiro.

Nesta abordagem, o estudo se justifica por cuidar da Improbidade Administrativa vista sob aspectos gerais que apontam para a evolução legislativa, a relação moralidade e probidade, o poder-dever da Administração Pública, dando ênfase ao uso e abuso do poder e perquirindo-se os princípios ético-constitucionais que regem a Administração Pública, de acordo com o Art. 37 da CF/88.

Assim, com o advento da Lei n. 14.230, de 2021, a justificativa da análise se dará para que seja considerado ímprobo, o ato do abuso de autoridade, ferindo os princípios da Administração Pública. Nestes termos, faz-se necessário tecer a pergunta norteadora: O abuso de autoridade cometido por agentes públicos contra particulares caracterizam ato de improbidade administrativa? Quais os principais impactos da Lei nº. 14.230/2021 na análise de Processos Administrativos Disciplinares?

No presente estudo, o objetivo geral foi analisar o impacto da nova redação da Lei 14.230/2021 de improbidade administrativa regidos pela Lei 8.429/1992 sob a perspectiva do crime de abuso de autoridade.

Quanto aos objetivos específicos: 1) Apontar o crime de abuso de autoridade como configuração de improbidade administrativa; 2) Trazer a distinção jurídica do direito objetivo e da responsabilidade objetiva do Estado e dos seus agentes públicos; 3) Tecer uma análise crítica quanto às possibilidades e os meios de combater a impunidade diante da nova redação da Lei 14.320/2021 de improbidade administrativa na esfera municipal.

Em um apanhado metodológico, apontando fatos que agregou ao conhecimento do abuso de autoridade e improbidade administrativa, o estudo trata de uma revisão integrativa da literatura jurídica, como também, explicativa (ou causal), na qual buscou identificar os fatores que contribuem para a ocorrência de desse fenômeno (abuso de autoridade por agentes públicos), deste modo, visa explicar a razão dos acontecimentos, como afirma Gil (2007).

Quanto ao roteiro para desenvolver a fundamentação teórica do estudo, foram divididas em três seções: A primeira sessão apontou o crime de abuso de autoridade como configuração de improbidade administrativa; Na segunda seção houve a abordagem da trazer a distinção jurídica do direito objetivo e da responsabilidade objetiva do Estado e dos seus agentes públicos; Na terceira seção foi tecida uma análise crítica quanto às possibilidades e os meios de combater a impunidade diante da nova redação da Lei 14.320/2021 de improbidade administrativa na esfera municipal.

Nos resultados obtidos, estão relacionados aos impactos das alterações na lei de Improbidade, promovidas pela lei 14.230, de 2021, deve ser significativo quando se trata de processos administrativos disciplinares, demandando por parte das Comissões Processantes.

Quando comprovado enriquecimento ilícito e/ou prejuízo ao erário deve ganhar especial relevo para a caracterização da improbidade. Neste contexto, a condenação por improbidade, ferindo princípios da Administração Pública, nesta hipótese de descumprimento de princípios.

## **1 ABUSO DE AUTORIDADE CONFIGURADO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Muito tem se visto agentes públicos, abusando de sua autoridade, investidos por seus cargos. Faz-se necessário tecer apontamentos sobre o abuso de autoridade, na análise de juristas e doutrinadores.

O termo usado para o conceito de autoridade pública é o mesmo usado para funcionário público para fins penais do Art. 327, caput, do Código Penal. Uma autoridade pública para fins penais é considerada qualquer pessoa que exerça uma função pública gratuita ou remunerada, pertencente ou não, à Administração Pública. Esse conceito abrange vários cargos, pela qual podem não ser autoridades para fins administrativos ou constitucionais; mas para fins penais. Contudo, as pessoas que exerçam apenas uma tarefa pública não praticam a referida conduta, pois não se enquadram no conceito de autoridades públicas.

Os abusos de poder podem se dar por ação ou por omissão das autoridades. O particular pode responder por abuso de autoridade desde que cometa o crime juntamente com uma autoridade e, desde que, saiba da qualidade de autoridade. Preliminarmente devemos conceituar e entender a luz do ordenamento jurídico em vigor conforme a Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, onde conceitua em seu Art. 5º, que: autoridade, para os efeitos desta lei, é quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração (BRASIL, 1965).

Pontua-se que o particular pode ser sujeito ativo dos crimes de abuso de autoridade, nos termos do art. 30 do Código Penal, desde que atue em concurso com a autoridade, conhecendo essa circunstância elementar. Ainda que praticado por militar, compete à Justiça Comum o processo e julgamento dos crimes de abuso de autoridade. Nesse sentido a Súmula 172 do Superior Tribunal de Justiça: “Compete à Justiça Comum processar e julgar militar por crime de abuso de autoridade, ainda que praticado em serviço”.

O princípio da legalidade é um conceito jurídico parte dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, e estabelece que não existe crime se não estiver previsto em lei, nisto o referido princípio é, portanto, uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, e todas as normas devem respeitar esta noção da nulidade de punição no caso de inexistência de

regra prévia. O postulado aparece desde a Constituição Federal de 1988, assim como também faz parte do Código Penal Brasileiro.

A síntese do princípio da legalidade seria a frase latim *nullum crimen nulla poena sine lege*, que na tradução do latim quer dizer que nenhum crime será punido sem que haja uma lei. O princípio da legalidade é parte importante do Direito Administrativo e limita a Administração Pública a fazer apenas aquilo que é previsto em lei. De acordo com o Artigo 37 da Constituição federal, diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (BRASIL, 1988).

Neste contexto, referente a princípios constitucionais, no que concerne Ao abuso de autoridade, deve-se apontar a dignidade humana, aonde manifesta-se a ilegitimidade, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou ao reafirmar que a Constituição da República (art. 5º, inciso III, parte final) assegura que ninguém será submetido a tratamento degradante, e, no inciso X, protege o direito à imagem e à honra das pessoas (BRASIL, 1988).

Para o Direito, não existe pessoas desiguais ou categorizadas, pois constitucionalmente o ser humano é um e a ele deve ser garantido o conjunto dos direitos fundamentais. As prescrições haverão de ser impostas e cumpridas, igualmente, por todos que se encontrem em iguais condições, na forma da lei (RHC 89.429-STF). Constitui-se ilícito, atos de abuso de autoridade praticados pelos agentes do Estado, pois tal procedimento se enquadra aos tipos penais descritos na lei do abuso de autoridade (4898/65) e no Código Penal, além das violações que avançam o campo civil e administrativo; por elas também esses agentes deverão responder, juntamente com o Estado-administrador, em razão da responsabilidade civil objetiva.

Se considera crime objetivo, na qual se tipifica como única função a fim de descrever os elementos que devem ser constatados no plano dos fatos capazes de identificar (autor da ação, uma ação ou uma omissão, um resultado, nexos causal e imputação objetiva) e delimitar o conteúdo da proibição penal segundo a Constituição (Art.37 § 6º), a responsabilidade sem culpa.

Sobre as penalidades administrativas, nestes termos, fica validado a oportunidade de provar que o Estado, por meio dos agentes de segurança, no exercício de suas funções públicas, culpabiliza-lo, quando o dano foi causado. Constitucionalmente, para que o dano causado a outrem, por causa do abuso de autoridade, deve preceder prova de culpa, entende-se

que os agentes públicos a serviço do Estado, cabendo à Administração ressarcir o dano moral sofrido, assegurado seu direito de regresso contra os servidores responsáveis pelos atos.

No Direito Administrativo, Representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular, isto é, o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, a Administração Pública só pode praticar as condutas autorizadas em lei. No tocante ao crime de abuso de autoridade, o Art. 3º da Lei nº 4.898/65 constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

a) à liberdade de locomoção; b) à inviolabilidade do domicílio; c) ao sigilo da correspondência; d) à liberdade de consciência e de crença; e) ao livre exercício do culto religioso; f) à liberdade de associação; g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto; h) ao direito de reunião; i) à incolumidade física do indivíduo; j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional, acrescentado pela Lei nº 6.657/79 (BRASIL, 2012).

No que se refere ao Art. 4º, constitui também abuso de autoridade:

a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder; b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei; c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa; d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada; e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei; f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor; g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa; h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal; i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade (BRASIL, 2012).

Contudo podemos observar no que acima foi mencionado quão grande a responsabilidade tanto da administração pública quanto dos seus agentes no estrito cumprimento do dever legal (Art. 23 § III/CP). As penalidades por abuso de autoridade estão previstas na escala da advertência administrativa e como resultado máximo a demissão.

Penalmente o agente arca com multas, perda do cargo, e inabilitação para a função públicas aplicadas isoladas ou cumulativamente. Na esfera da Lei nº 4.898/65 na qual regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos

casos de abuso de autoridade, delimitada pelo Art. 6º, abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

Os delitos previstos na lei em estudo possuem dupla objetividade jurídica: objetividade jurídica mediata, na qual é o interesse concernente ao normal funcionamento da administração pública em sentido amplo, no que se refere à conveniência da garantia do exercício da função pública sem abusos de autoridade; e objetividade jurídica imediata, na qual proteger as garantias individuais peculiares dos cidadãos instituídas pela constituição federal.

Os crimes de abuso de autoridade nas quais estão previstos no Art. 3º e no Art. 4º da lei nº 4.898/65 não admitem a tentativa porque a lei já pune o simples atentado como crime consumado, os quais podem ser chamados de crimes de atentado.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, na qual atrela ao abuso de autoridade pelo agente público. O Art. 1º da Lei nº 8.429/1992, passa a vigorar com a seguinte redação: Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (BRASIL, 2021).

De acordo com Estrela (2021), a doutrina clássica administrativista preconiza que todo servidor público está sujeito a um dever-poder, ou seja, a uma função pública que se subordina a um rol de deveres jurídicos a serem cumpridos. Estes deveres visam garantir o interesse público, que é eleição de fins a serem atingidos pelo Estado mediante a implementação de políticas públicas. A partir desta colocação, na qual o servidor está proibido de praticar qualquer conduta incompatível com a sua função, nasce o conceito nuclear de abuso, excesso, desvio de poder e improbidade.

De acordo com os comentários de Cogan; Silva (2019), preliminarmente, deve-se conceituar e entender, a luz do ordenamento jurídico, em vigor conforme a Lei nº 4.898/65, onde conceitua em seu Art. 5º, que: autoridade, para os efeitos desta lei, é quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração.

Neste contexto, segundo Mazza (2021), pontua que o particular pode ser sujeito ativo dos crimes de abuso de autoridade, nos termos do art. 30 do Código Penal, desde que atue em concurso com a autoridade, conhecendo essa circunstância elementar. O princípio da legalidade é um conceito jurídico parte dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, e estabelece que não existe crime se não estiver previsto em lei, nisso o referido princípio é,

portanto, uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, e todas as normas devem respeitar esta noção da nulidade de punição no caso de inexistência de regra prévia. O postulado aparece desde a Constituição Federal de 1988, assim como também faz parte do Código Penal Brasileiro.

A síntese do princípio da legalidade seria a frase latim *nullum crimen nulla poena sine lege*, que na tradução do latim quer dizer que nenhum crime será punido sem que haja uma lei. O princípio da legalidade é parte importante do Direito Administrativo e limita a Administração Pública a fazer apenas aquilo que é previsto em lei (MAZZA, 2021).

De acordo com o Artigo 37 da Constituição federal, diz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (BRASIL, 1988).

Neste contexto, referente a princípios constitucionais, segundo Miranda Amaral (2011), no que concerne o abuso de autoridade, deve-se apontar a dignidade humana, aonde manifesta-se a ilegitimidade, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou ao reafirmar que a Constituição da República (art. 5º, inciso III, parte final) assegura que ninguém será submetido a tratamento degradante, e, no inciso X, protege o direito à imagem e à honra das pessoas.

Constitucionalmente, para que o dano causado a outrem, por causa do abuso de autoridade, deve preceder prova de culpa, entende-se que os agentes públicos a serviço do Estado, cabendo à Administração ressarcir o dano moral sofrido, assegurado seu direito de regresso contra os servidores responsáveis pelos atos.

No Direito Administrativo, Representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular, isto é, o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, a Administração Pública só pode praticar as condutas autorizadas em lei (MAZZA, 2021).

No tocante ao crime de abuso de autoridade, o Art. 3º constitui abuso de autoridade qualquer atentado. No que se refere ao Art. 4º, constitui também abuso de autoridade da Lei nº 4.898/65:

(...) à liberdade de locomoção; b) à inviolabilidade do domicílio; c) ao sigilo da correspondência; d) à liberdade de consciência e de crença; e) ao livre exercício do culto religioso; f) à liberdade de associação; g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto; h) ao direito de reunião; i) à incolumidade física

do indivíduo; j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional, acrescentado pela Lei nº 6.657/79.

a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder; b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei; c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa; d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada; e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei; f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor; g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa; h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal; i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade (BRASIL, 2012).

Se faz necessário trazer a distinção jurídica do direito objetivo, Estrela (2021) enfatiza que antes de falar da responsabilidade objetiva do Estado, pois, o mesmo, não está racionalmente na frente ao direito subjetivo, sendo ambos, expressões exclusivas do vocábulo do Direito Penal, sendo distintos no que concerne aos fatos. A expressão “direito objetivo” caracteriza-se a junção de normas jurídicas, o “direito subjetivo” está relacionado aos efeitos do fato jurídico, ou seja, a sua eficácia. É eficácia, ressalte-se, dos fatos jurídicos e não da norma jurídica, visto que a eficácia da norma jurídica é a sua incidência.

O referido Autor, ressalta que a regra jurídica vem antes do direito subjetivo. Só após a incidência da regra jurídica é que se dará a relação jurídica, com o seu o sujeito ativo e o sujeito passivo, bem como também com o seu conteúdo jurídico. Essa relação jurídica tem uma parte encaixada no direito subjetivo, pretensão e coação; a outra parte se posiciona na obrigação a sujeição.

Diante do exposto, não pode existir o direito e seu correlativo dever, sem que anteriormente haja relação jurídica; e esta não pode existir sem que antes tenha ocorrido a incidência da regra jurídica sobre o mundo dos fatos e não do mundo jurídico, pela incidência da norma, surgirá o fato jurídico, ou seja, o suporte fático. Conceituando juridicamente, a incidência, vamos ter como suporte ao posicionamento sendo o efeito da norma jurídica de modificar em fato jurídico a parte do seu suporte fático que o Direito considerou relevante para inserir no campo jurídico. Somente após o surgimento do fato jurídico, em decorrência da incidência, é que se poderá falar de situações jurídicas e de todas as demais espécies de efeitos jurídicos (CARVALHO, 2018).

Quando é possível se é possível calcular, os danos causados pelo abuso de autoridade, o pagamento seria baseado na moeda de 1965, ou seja, “quinhentos a dez mil cruzeiros” (valores atualizados monetariamente), se não for possível calcular o dano, as sanções penais

deveram ser: multa; detenção de 10 dias a 6 meses; perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo de até 3 anos. Além de ser tríplice a responsabilização do agente, as sanções penais no caso de abuso de autoridade podem ser aplicadas autônoma ou cumulativamente (NETO, 2016).

Segundo Greco; Cunha (2020), a Lei 4898/65, dá espaço a Lei 13.869/2019 que estabelece a instauração de um processo administrativo, no âmbito interno da Administração, para a apuração da responsabilidade do agente. Assim, a autoridade civil ou militar competente, ao receber a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa a quem praticou abuso de autoridade, deverá determinar a instauração de “inquérito administrativo” para apurar o fato.

Destaca-se, então, que um dos problemas centrais a ser enfrentado pelo tema é a corrupção no setor público. Em suma, a corrupção pode ser praticada pelo agente público quando se visa a obtenção de benefícios para si ou terceiros e no momento em que a conduta do agente é norteadada por abuso, desvio ou excesso de poder que se coadunam em crimes de abuso de autoridade.

Em concordância com Mazza (2016), para delimitar o estudo, precisa-se apontar às formas que tipificam o abuso de autoridade, a comissiva - quando o agente faz alguma coisa que estava proibido e a omissiva - quando deixa de fazer alguma coisa a que estava obrigado, pois tanto uma como a outra vão de encontro com a lei e são suscetíveis de causar lesão a direito individual.

De acordo com Maltez (2016) e Carvalho (2018), o abuso de autoridade decorrente de Ação de Improbidade manifestamente incabível impere no ordenamento jurídico vigente a presunção de inocência, incontestável que eventual ingresso de Ação de Improbidade em face de servidor de boa-fé tem o condão de trazer prejuízos irreparáveis à sua honra, razão pela qual uma instituição importante como o Ministério Público deve atuar com observância aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, evitando o ingresso de Ações de Improbidade temerárias, as quais podem vir a configurar crime de abuso de autoridade.

## **2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO E DE SEUS AGENTES**

Se faz necessário trazer a distinção jurídica do direito objetivo, antes de falar da responsabilidade objetiva do Estado, pois, o mesmo, não está racionalmente na frente ao direito subjetivo, sendo ambos, expressões exclusivas do vocábulo do Direito Penal, sendo distintos no que concerne aos fatos, afirma Coutinho (2007).

Nos comentários de Coutinho (2007), a expressão “direito objetivo” caracteriza-se a junção de normas jurídicas, o “direito subjetivo” está relacionado aos efeitos do fato jurídico, ou seja, a sua eficácia. É eficácia, ressalte-se, dos fatos jurídicos e não da norma jurídica, visto que a eficácia da norma jurídica é a sua incidência.

O referido Autor, ressalta que a regra jurídica vem antes do direito subjetivo. Só após a incidência da regra jurídica é que se dará a relação jurídica, com o seu o sujeito ativo e o sujeito passivo, bem como também com o seu conteúdo jurídico. Essa relação jurídica tem uma parte encaixada no direito subjetivo, pretensão e coação; a outra parte se posiciona na obrigação a sujeição.

Para Coutinho (2007), diante do exposto, não pode existir o direito e seu correlativo dever, sem que anteriormente haja relação jurídica; e esta não pode existir sem que antes tenha ocorrido a incidência da regra jurídica sobre o mundo dos fatos e não do mundo jurídico, pela incidência da norma, surgirá o fato jurídico, ou seja, o suporte fático.

Conceituando juridicamente, a incidência, sendo o efeito da norma jurídica de modificar em fato jurídico a parte do seu suporte fático que o Direito considerou relevante para inserir no campo jurídico. O Autor aponta que somente após o surgimento do fato jurídico, em decorrência da incidência, é que se poderá falar de situações jurídicas e de todas as demais espécies de efeitos jurídicos. A incidência da norma sobre o fato: norma jurídica + suporte fático = fato jurídico + eficácia jurídica. Leciona que nem à norma jurídica sozinha, nem ao fato sem a incidência, pode-se atribuir qualquer efeito jurídico<sup>1</sup>.

Entende-se que o entendimento da incidência jurídica da norma aponta fundamental relevância para todo aquele que se proponha a estudar e a entender o Direito Penal. O trato do Direito como ciência não prescinde da distinção entre o que integra e o que não integra o campo jurídico.

Nos apontamentos de Araújo (2013), o ordenamento jurídico, mencionado, regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, contra as autoridades que no exercício de suas funções venham cometer abusos, daí a tríplice responsabilização do (s) agente (s) no tocante as sanções administrativas.

Segundo Araújo (2013), tais sanções administrativas podem ser divididas em: advertência; repreensão; suspensão do cargo, função ou posto, de 5 a 180 dias, com perda de vencimentos e vantagens; destituição da função; demissão; demissão a bem do serviço

---

<sup>1</sup> BETTI, E. *Teoria geral do negócio jurídico*. Trad. Fernando Miranda. Coimbra: Coimbra Ed., 1998, p.23.

público, podendo também os agentes responder civilmente como pagamento do valor do dano.

Quando é possível se é possível calcular, os danos causados pelo abuso de autoridade, o pagamento seria baseado na moeda de 1965, ou seja, “quinhentos a dez mil cruzeiros” (valores atualizados monetariamente), se não for possível calcular o dano, as sanções penais deveram ser: multa; detenção de 10 dias a 6 meses; perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo de até 3 anos. Além de ser tríplice a responsabilização do agente, as sanções penais no caso de abuso de autoridade podem ser aplicadas autônoma ou cumulativamente (NETO, 2016).

Segundo Neto (2016) estabelece a lei, ainda, que se o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a pena autônoma ou acessória de não poder o acusado exercer função de natureza policial ou militar no município da culpa por prazo de 1 a 5 anos.

Nos comentários de Neto (2016), com relação à competência, aos crimes de abuso de autoridade aplicam-se as regras gerais estabelecidas nos Art. 69 e seguintes do Código de Processo Penal. Portanto, deve ser valorizado esse importante diploma legislativo pátrio, como forma de conter o arbítrio do Estado, responsabilizando-se triplamente os agentes que, no exercício de suas relevantes funções, cometerem abusos de autoridade.

De acordo com Santana (2015), o bem jurídico tutelado pela Lei 4898/65, são os direitos e garantias fundamentais, são aqueles garantidos pela Constituição Federal do Brasil de 1998, seja a liberdade de culto, o direito de ir e vir, compreende toda a garantia de que o cidadão possa gozar e desfrutar, sem ser perturbado ou ameaçado.

No tocante ao crime de abuso de autoridade, quem pode ser o sujeito ativo? Segundo Santana (2015), nos crimes de abuso de autoridade o sujeito ativo sempre será a autoridade, autoridade essa que consideramos para os efeitos dessa lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente. Pode-se considerar também como sujeito ativo aquele que atua como participe ou coautor, mesmo aquele que não se enquadra no artigo quinto da Lei de abuso de autoridade.

Quanto à tentativa e da consumação do crime de abuso de autoridade, Santana (2015) aponta que o artigo 3º da Lei 4898/65 não admite a tentativa, entretanto, o artigo 4º da mesma lei, já se pode falar na figura da tentativa, pois as condutas tipificadas nas letras desse artigo são mais detalhadas, admitindo-se assim, o instituto da tentativa.

No tocante as sanções, estão previstas no artigo 6º da lei de 4.898/65, aonde trata esse artigo, as sanções podem ser administrativas, civis ou penais. Quanto às responsabilidades

administrativas, as sanções estão elencadas no § 1º; letra a, b, c, d, e, f do mesmo artigo, a sua redação assim está descrita:

A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em: a) advertência; b) repreensão; c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de cinco a cento e oitenta dias, com perda de vencimentos e vantagens; d) destituição de função; e) demissão; f) demissão, a bem do serviço público (DI PIETRO, p. 23, 2010).

Com isso, aquele que sofreu o abuso poderá representar contra a autoridade que o molestou, essa representação tem fim apenas informar a autoridade superior da prática de qualquer ato tipificado como abuso de autoridade, é o mero exercício do direito de petição. Qualquer pessoa pode levar a conhecimento da autoridade fato do abuso de autoridade.

Neste contexto, apontado por Medeiros (2010), o crime de abuso de autoridade caracteriza também crime contra a honra, pois são todos aqueles que atingem o conjunto de atributos intelectuais, físicos e morais de uma pessoa, desmerecendo o seu apreço pela coletividade e despromovendo a sua autoestima.

Segundo Capez (2014), a honra pode ser distinguida em subjetiva e objetiva. Só para reafirmar, os crimes contra a honra são classificados em que não há necessidade da consumação para causar danos efetivos à reputação da pessoa ofendida, ou seja, delitos formais.

Segundo Pereira (2013), a Lei 4898/65, estabelece a instauração de um processo administrativo, no âmbito interno da Administração, para a apuração da responsabilidade do agente. Assim, a autoridade civil ou militar competente, ao receber a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa a quem praticou abuso de autoridade, deverá determinar a instauração de “inquérito administrativo” para apurar o fato.

Nos comentários de Di Pietro (2010), o referido inquérito, seguirá o rito fixado na legislação própria de cada carreira ou, inexistindo normas próprias, as normas fixadas pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Visa o processo administrativo a aplicação de uma das sanções previstas no art. 6º, § 1º, da lei. O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil, demonstrando o legislador, com essa disposição, o intuito de ver a célere resolução da questão na esfera administrativa (DI PIETRO, 2010).

Existe uma evidente independência, segundo Pereira (2013), entre as esferas administrativa, civil e penal, no que se refere ao procedimento penal estabelecido para a apuração do crime, com a vigência da Lei n. 11.313, de 28 de junho de 2006, que deu nova redação aos artigos 60 e 61 da Lei n. 9.099/95, restou definitivamente pacificado o

entendimento de que o rito do Juizado Especial Criminal se aplica aos crimes de abuso de autoridade (BRASIL, 1995).

O que venha ser a fundada suspeita conforme o Art. 244 CPP, versa tal artigo, que a busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca familiar, assim fazendo, necessários elementos primordiais que indiquem no caso concreto de extrema importância a busca pessoa (MALTEZ, 2016).

Entende-se que a administração Pública deva se envolver na busca da defesa da coletividade, sendo mantenedora do cumprimento da lei que favorece o cidadão, extirpando totalmente os abusos que vem de onde deveria guardar a população, anulando os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

O primeiro princípio a ser infligido na ação arbitrária do abuso de autoridade é o princípio da dignidade da pessoa humana, na qual é um alicerce fundamental constitucional, devendo o Estado coibir severamente atos abusivos por parte de agentes de segurança, aos direitos individuais.

Neste contexto, se deve trazer a responsabilização penal daqueles que detém o poder/dever, de fornecer segurança, poder ou autoridade, neste parâmetro, na flexibilidade da lei, no tocante aos executores dos crimes de abuso de autoridade, é possível notar que o atual cenário vivido no Brasil, onde se presencia diversos casos, são constantes o aumento dos números de denúncias de abusos por parte de policiais militares, civis e agentes penitenciários.

Diante disso, é notável a falta de estrutura diante das dificuldades na coleta de provas, nas investigações e perícias, na elucidação dos casos de abuso de autoridade cometidos por agentes públicos, pois há uma certa incredibilidade das vítimas por estas estarem presas ou por já terem passado pelo sistema prisional. No entendimento dos legisladores, a fim de trazer a eficácia da norma para delimitar e trazer punição, os agentes públicos na qual violam o que estabelece a lei, acreditando na sua impunidade.

O enfrentamento da punição correta e também da inibição da prática do crime de abuso de autoridade por meio dos agentes públicos, deve ter por solução, por parte do Estado, a formação e capacitação de profissionais para acompanhar e detectar de forma pericial as práticas; criação das corregedorias específicas dos sistemas policiais e do sistema penitenciário; ampliação e aperfeiçoamento das redes e dos serviços de acolhimento as vítimas, como de outras providencias a luz da jurisdição.

Num apanhado analítico, tais pontos referentes a soluções baseadas na jurisdição, devem ser executados mediante a forças conjunta com o poder público, bem como em unidade com a sociedade, profissionais públicos, todos juntos no combate ao crime de abuso de autoridade, na qual ferir o princípio da dignidade humana, afim de extirpar essa prática dentro do conceito autoritário de agentes públicos, na qual vem sendo uma cruel realidade na evolução histórica do país.

Nos apontamentos de Sabino (2017), o abuso de autoridade, cometidos pelos agentes públicos, aqui no Brasil, tornou-se um desafio ao poder público e alerta a sociedade quanto a atividade policial exercida pelo Ministério Público. Isso porque, a Lei 4.898/65, aponta, em tese, para que haja intimidação e punição a autoridade infratora, contudo a realidade do cotidiano a referida Lei não tem “força”, pois apresenta uma proteção ineficaz.

A ineficácia na qual Sabino (2017) aponta está associada à impunidade e uma pena “leve” imposta ao autor do delito que, quase nunca, sofre qualquer tipo de penalidade. Emerge daí a necessidade de adequação da Lei 4.898/65, para que se amolde às finalidades jurídico-processuais na qual se se embasa, devendo, eficazmente, responsabilizar penalmente o agente público que incorre no crime de abuso de autoridade.

O não cumprimento das punições previstas na Lei, que puni os abusos de autoridade cometidas por agentes públicos, dá margem para uma cultura de abusos na esfera das instituições públicas, neste contexto, cabe ao Ministério Público enquanto Órgão do controle das atividades policiais e defensor da Constituição, planejar, juntamente com a sociedade civil, combates efetivos ao abuso de autoridade.

No que cuida a Improbidade Administrativa, vale salientar a relação moralidade e probidade são termos diretamente ligados, contudo não se pode misturá-los, pois, a moralidade possui o gênero do qual a probidade seria uma espécie. No caso, os atos atentatórios à probidade seriam atentatórios à moralidade administrativa, salienta Mazza, (2016) que neste contexto ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública, sendo necessário a observância de princípios éticos.

Nos apontamentos de Mazza (2016), a lealdade, a boa-fé, as regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração devem atender ao interesse público, se tratando em poder para a administração deve-se ter em mente aqueles que a tornam capaz de sobrepor a vontade da lei à individual, o interesse público ao interesse privado.

Na visão de Mazza (2016) administrar a coisa pública implica em gerenciar interesses de acordo com a lei, a moral e a finalidade que implica no zelo e conservação de bens, no bem-estar individual dos cidadãos, pretendendo-se, no seu ato, alcançar ações administrativa.

Neste contexto, em concordância com o tema proposto, o poder-dever da Administração Pública, o uso e abuso do poder fere os princípios ético-constitucionais que regem a Administração Pública, de acordo com o Art. 37 da CF/88.

Vale salientar que enquanto a ordem jurídica estabelece tratamento diferenciado aos interesses públicos e privados, o Direito Administrativo intenta estabelecer um patamar igualitário entre as prerrogativas do poder público e os direitos dos administrados com o fim propósito de impedir os desvios da vontade da pessoa pública, afirma Mazza (2016).

Nos apontamentos de Mazza (2016), o autor afirma que o poder prove de uma autoridade pública e lhe é conferido por lei, como sendo um instrumento hábil a que alcance o fim da Administração Pública. Dentro destas atribuições concedidas pela lei, o agente público, realizará suas atividades dentro dos tramites legais restrita, visto que sua vontade pessoal inexistente em decorrência da supremacia do interesse público.

Havendo descumprimento do “poderes-deveres” ao agente público conferido, entende-se que o agente desconsiderou os instrumentos indispensáveis para execução de determinada tarefa em benefício do bem-estar coletivo, caracterizando o excesso ou desvio de poder.

Nestes termos, conforme aponta Di Pietro (2010), mesmo sendo de a competência do agente público executar o ato de exercer autoridade, se a tal autoridade vai além do permitido, colocando-o na ilegalidade, pode ter sua conduta tipificada como crime de abuso de autoridade previsto na Lei nº 4.898/95.

Segundo Meireles (2004, p. 110), “o gênero abuso de poder ou abuso de autoridade reparte-se em duas espécies bem caracterizadas: o excesso de poder e o desvio de finalidade”, neste entendimento o abuso de poder acontece quando a autoridade pública ultrapassa os limites impostos pela lei para exercer suas atribuições, já o abuso do agente público implica quando desvia-se do interesse público que deve estar presente no desempenho de sua atividade.

Em concordância com Mazza (2016), para delimitar o estudo, precisa-se apontar às formas que tipificam o abuso de autoridade, a comissiva - quando o agente faz alguma coisa que estava proibido e a omissiva - quando deixa de fazer alguma coisa a que estava obrigado, pois tanto uma como a outra vão de encontro com a lei e são suscetíveis de causar lesão a direito individual. O referido autor aponta que a omissão da administração pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, de acordo com a norma pertinente. Porém, a doutrina não adota um critério conclusivo sobre a conduta comissiva do agente público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor.** CÂMARA DOS DEPUTADOS. In: Agência Câmara de Notícias. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em março de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.** Diário Oficial da União. Atos do Poder Legislativo. Publicado em: 26/10/2021, Edição: 202, Seção: 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.230-de-25-de-outubro-de-2021-354623102>. Acesso em março de 2023.

BRASIL. **Código de processo penal.** 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Atividade Legislativa.** 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>. Acesso em março de 2023.

CARVALHO, M. **Manual do Direito Administrativo.** 5 ed. rev. ampli. e atual. Salvador: Jus PODIVM, 2018.

COGAN, B. R.; SILVA, M. A. M. Considerações sobre o abuso de autoridade: Desenvolvimento histórico e atualidades. **Revista DIREITO UFMS**, Campo Grande, MS. v. 5, n. 2, p. 270 – 293. Jul./Dez de 2019. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9891>. Acesso em março de 2023.

ESTRELA, W. F. de Sá. **A nova lei de abuso de autoridade como instrumento de proteção contra o Estado arbitrário.** Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC/GO, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream%20ESTRELA%20-%20TCC.pdf>. Acesso em março de 2023.

GRECO, R.; CUNHA, R. S. **Abuso de autoridade: Lei 13.869/2019 comentada Artigo Por Artigo.** 2ª edição, rev. atual. amp. Editora JusPodivm, 2020. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2020;001170614>. Acesso em março de 2023.

MALTEZ, G. G. **Abordagem policial e a fundada suspeita: aspectos jurídicos.** Centro Universitário de Brasília – UniCEUB Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uniceub.br/bitstream/1/1/20827761.pdf>. Acesso em março de 2023.

MAZZA, A. **Manual de Direito administrativo.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo.** 11º. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.