

**Centro Universitário do Distrito Federal – UDF**

**Coordenação do Curso de Direito**

**JOÃO BATISTA ALVES DA SILVA**

**JUCIANO MARQUES CARDOSO**

**PATRÍCIA MATHIAS DA SILVA**

# **APLICABILIDADE DAS EXCLUDENTES DE ILICITUDE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

**Brasília**

**2025**

## RESUMO

No contexto da Administração Pública, é usual a ocorrência casos de demissão de servidores públicos em face do cometimento de ilícitos administrativos e/ou criminais com repercussão na esfera administrativa.

Por outro lado, é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que não há obrigatoriedade de defesa técnica no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), fato que foi, inclusive, tema de edição da Súmula Vinculante nº 5. STF.

Diante de tal espectro, é forçoso afirmar que, em face de eventual dificuldade financeira, o servidor público acusado do cometimento de infração administrativa a ser apurada por meio de PAD possa optar por, eventualmente, submeter-se a atos processuais de investigação administrativa sem o patrocínio de um advogado, o que pode facilitar a execução de atos administrativos viciados de parcialidade em seu prejuízo.

Nesse sentido, projeta-se como uma possibilidade real, *in malam partem* do acusado, a não aplicabilidade das excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do código penal (Decreto-Lei n. 2848/1940) no PAD, mesmo quando oportuna e conveniente tal alternativa diante das circunstâncias que se apresentem, o que pode ocorrer por falta de interesse da Administração, comodidade dos responsáveis pela apuração correcional ou, até mesmo, por desconhecimento das partes envolvidas.

De fato, em que pese a existência de amparo legal voltado à aplicabilidade das excludentes de ilicitude no PAD, constata-se, em análise da jurisprudência pátria, diversos casos em que se fez necessário recorrer à tutela judicial para que a garantia de tal aplicação fosse concretizada em benefício de servidores já demitidos, a fim de possibilitar sua reintegração.

Desse modo, o presente artigo científico tem o objetivo de projetar luz sobre a inconveniência de casos em que, eventualmente, tenha se deixado de enquadrar corretamente, no âmbito administrativo, uma das excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do código penal brasileiro, acarretando, no mais das vezes, gravíssimas repercussões pessoais e familiares ao servidor público prejudicado.

Ademais, para fins de conhecimento, importa enfatizar que, no desenvolvimento do presente artigo, utilizou-se, num primeiro momento, de metodologia de pesquisa doutrinária e jurisprudencial afeta ao tema, seguida de aprofundamento investigativo voltado à realização de estudo de caso, tendo como objeto de perquirição um dos julgados referenciados, de modo a se buscar uma conclusão prática da conjuntura relatada.

**Palavras-chave:** Direito Penal; Excludentes de ilicitude; Direito Administrativo Sancionador; Processo Administrativo Disciplinar; Interdependência dos Poderes; Direitos e Garantias Individuais.

SILVA, João Batista da; CARDOSO, Juciano Marques; SILVA, Patrícia Mathias. **Aplicabilidade das Excludentes de Ilícitude no Processo Administrativo Disciplinar - PAD**. 2025. 73 f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito). Centro Universitário do Distrito Federal – UDF, Brasília, 2025.

## ABSTRACT

In the context of Public Administration, it is not uncommon for civil servants to be dismissed due to the commission of administrative and/or criminal infractions that produce repercussions within the administrative sphere.

Conversely, both legal doctrine and jurisprudence have consistently held that the presence of technical legal defense is not mandatory within the scope of the Administrative Disciplinary Procedure (PAD), a position that has been expressly consolidated through the issuance of Binding Precedent No. 5 by the Federal Supreme Court (STF).

Within this framework, it is reasonable to assert that, in situations of financial constraint, a public servant accused of an administrative offense subject to investigation via PAD may ultimately choose to undergo the procedural acts without legal representation. This circumstance may facilitate the occurrence of procedurally defective administrative acts, marked by partiality and detrimental to the accused.

In this regard, a concrete risk arises—in malam partem of the accused—of the non-recognition and consequent non-application, within the PAD, of the exculpatory provisions set forth in Article 23 of the Brazilian Penal Code (Decree-Law No. 2,848/1940), even where such recognition would be appropriate and opportune in light of the factual circumstances. Such an omission may stem from a lack of interest on the part of the Public Administration, convenience of the officials in charge of the disciplinary inquiry, or even unawareness on the part of the involved actors.

Although there is legal support for the applicability of the causes of justification provided in Article 23 of the Penal Code within administrative disciplinary proceedings, case law analysis reveals numerous precedents in which judicial intervention became necessary to secure the effectiveness of such guarantees, particularly for public servants already dismissed, with the aim of enabling their reinstatement.

Accordingly, this academic article seeks to highlight the problematic nature of instances in which the Administration, either by omission or misinterpretation, fails to properly frame the conduct of the accused within one of the legally established justifications for excluding unlawfulness, as provided in Article 23 of the Penal Code. Such failure often results in serious personal and familial consequences for the affected public servant.

Moreover, for methodological transparency, it is worth noting that the present study initially adopted a doctrinal and jurisprudential research approach, followed by an in-depth case study analysis, focusing on one of the referenced court decisions. This method seeks to arrive at a practical and concrete understanding of the issues addressed.

**Keywords:** Criminal Law; Exclusions of Unlawfulness; Sanctioning Administrative Law; Disciplinary Administrative Proceedings; Separation of Powers; Individual Rights and Guarantees.

## Sumário

RESUMO .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
ABSTRACT .....	3
LISTA DE TABELAS.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 01 - DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR/PAD .....	7
1.1. Noções Gerais do Direito Administrativo Sancionador.....	8
1.2. Rito e Especificidades do Processo Administrativo Disciplinar (PAD).....	10
1.3. A Obrigatoriedade da Observância do Devido Processo Legal no PAD .....	13
1.4. A Independência entre as Instâncias Punitivas do Estado Sancionador .....	16
CAPÍTULO 02 – DAS EXCLUDENTES DE ILICITUDE PREVISTAS NO CÓDIGO PENAL (ARTIGO 23 DO DECRETO-LEI 2848/40).....	18
2.1. Conceito de Excludentes de Ilcitude .....	22
2.2. Espécies.....	23
2.2.1. Estado de Necessidade.....	24
2.2.2. Legítima Defesa .....	29
2.2.3. Estrito Cumprimento Do Dever Legal.....	32
2.2.4. Exercício Regular de Direito .....	34
2.2. Consequências das Excludentes de Ilcitude no Processo Penal.....	36
CAPÍTULO 03 – DA UTILIZAÇÃO DAS EXCLUDENTES DE ILICITUDE COMO ARGUMENTO DE DEFESA NO PAD.....	40
3.1. Das Posições Doutrinárias e do Amparo Normativo à Aplicação das Excludentes de Ilcitude no PAD.....	42
3.2. Dos Entendimentos Jurisprudenciais acerca da Aplicabilidade das Excludentes de Ilcitude na Esfera Administrativa-Disciplinar .....	59
3.3. Do Estudo de Caso da Reintegração em face de Sentença Penal Absolutória Amparada em Legítima Defesa.....	59
Caso:.....	61
Análise conclusiva do estudo de caso:.....	63

04 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....	66

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o fim de analisar as nuances e os impactos pessoais e profissionais sofridos por servidores públicos, em face de apurações disciplinares envoltas na prática de atos que, embora tipificados como infração administrativa, deveriam ter tido sua licitude reconhecida, frente à caracterização de qualquer das excludentes de antijuridicidade previstas abstratamente na esfera penal.

Com tal intuito, o estudo foi desenvolvido em 3 (três capítulos), sendo o primeiro destes voltado ao delineamento de noções gerais sobre processo administrativo sancionador e atividade correcional, seguido de anotações relativas às especificidades do Processo Administrativo Disciplinar e, ao final, de uma breve abordagem sobre a interdependência entre as Instâncias Punitivas do Estado Sancionador.

Já o segundo capítulo busca aprofundar a pesquisa sobre o conceito, espécies e consequências práticas das 4 (quatro) excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 Código Penal Brasileiro ([DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940](#)), quais sejam, o Estado de Necessidade, a Legítima Defesa, o Estrito Cumprimento do Dever Legal e o Exercício Regular de Direito.

Em seguida, adentra-se ao terceiro capítulo, momento em que se aprofunda a pesquisa científica, com foco na possibilidade teórica e prática da aplicabilidade das excludentes de ilicitude no Processo Administrativo Disciplinar, no amparo legal atualmente vigente e voltado a tal possibilidade, na jurisprudência afeta ao estudo proposto e na minuciosa análise de casos concretos envolvendo a configuração de excludentes de ilicitude em prol de servidores públicos processados pelo cometimento de atos durante o exercício da função, inclusa em tal contexto, a análise sobre o momento e o modo de repercussão da esfera penal sobre o âmbito administrativa e disciplinar.

Por fim, chega-se ao item 4 (Considerações Finais), momento em que se procura concluir, de modo propositivo, a análise considerada no estudo, a fim de possibilitar a indicação de um norte voltado à resolução do problema científico e social evidenciado.

# CAPÍTULO 01 - DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR/PAD

Inicialmente, para uma melhor contextualização do presente estudo, este capítulo fará uma abordagem prévia sobre noções gerais do Direito Administrativo Sancionador e, em particular, do Processo Administrativo Disciplinar, considerado uma das espécies ou ramificações daquele, apresentando, este último, íntima ligação com a atividade de corregedoria e ações de controle interno.

De acordo com o Acervo Biblioteca do Tribunal de Justiça de Pernambuco, a atividade correcional no Brasil, embora posteriormente espalhada para a atividade de controle interno dos Poderes Executivo e Legislativo, inicialmente encontrava-se restrita ao controle de ações do Poder Judiciário, haja vista que:

Desde a época dos Governadores Gerais, no período colonial, quando o Brasil era regulado pelas Ordenações Filipinas, já havia a função corregedora dos juízes. Juntamente com outros juízes, o corregedor integrava a primeira instância. (Fonte: Acervo Biblioteca TJPE)

Em verdade, tal contexto apresenta-se absolutamente justificado, haja vista o fato de que a Administração Pública Brasileira originou-se num contexto de alarmante nível de corrupção, sobretudo a partir da vinda da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808, conforme atesta Laurentino Gomes, ao afirmar que:

O retorno da corte deixou o Brasil à míngua, às vésperas de sua Independência. Ao embarcar, D. João VI raspou os cofres do Banco do Brasil e levou embora o que ainda restava do tesouro real que havia trazido para a colônia em 1808. “A realeza, que acabava de viver na corrupção, fizera um assalto ao erário brasileiro”, escreveu o historiador Oliveira Lima (...) (Gomes, 2007, p.321-322).

Desse modo, não parece teratológico afirmar que a conjuntura acima exposta explicitou, de forma límpida, a necessidade de evolução da Administração Pública Brasileira, que iniciara sua implantação de maneira incontestavelmente enviesada.

De fato, o avanço da Administração Pública brasileira, ao longo dos séculos XIX e XX, permitiu o estabelecimento de critérios de controle interno e transparência na gestão da coisa pública, a exemplo de iniciativas ligadas ao termo “Accountability”, cujo significado, na visão de Augustinho Vicente Paludo, apresenta-se intimamente ligado à transparência e “encontra-

se relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos eleitos”(Paludo, 2012. p. 143).

Dessarte, pode-se afirmar que Accountability “é uma maneira de avaliar e responsabilizar os agentes públicos que exercem cargos públicos pelo uso das prerrogativas a eles conferidas” (Rocha, 2013 *apud* Mota et al., 2021, p. 2), o que se torna factível, principalmente, a partir do crivo de órgãos de controle.

Assim, da necessidade de prestação de contas dos atos praticados pelo Poder Público ou por seus representantes, surgiu a atividade de corregedoria, que etimologicamente falando, origina-se da palavra *corregger*, que por sua vez significa:

“eliminar erros, emendar”. Na linguagem jurídica, quer dizer o seguinte: “realizar correção, ou seja, realizar exame ou vistoria nos expedientes e documentos de certo órgão, a fim de verificar se os serviços estão sendo desempenhados com eficiência e lisura” (FNDE, 2025)

A reboque, portanto, do fortalecimento da atividade de corregedoria, amparada na atividade de controle interno da administração pública e, por consequência, no poder administrativo disciplinar, exsurge o Processo Administrativo Disciplinar, ferramenta prevista legalmente na lei 8.112/90 como meio de punição a transgressões disciplinares cometidas por servidores públicos federais no exercício da função e devidamente replicada pelas demais Unidades Federativas através de leis próprias, conforme se verificará mais à frente.

Desse modo, cumpre registrar que este capítulo tem por objetivo apresentar fundamentos conceituais relacionados ao Direito Administrativo Sancionador aplicado ao controle interno, incluso nesse contexto a análise de procedimentos próprios do processo administrativo disciplinar, a verificação das principais legislações ligadas à atividade correcional, o exame de instruções normativas próprias da apuração disciplinar e, por fim, porém, não menos importante, a perquirição da independência entre as instâncias punitivas do Estado Brasileiro.

## 1.1. Noções Gerais do Direito Administrativo Sancionador

Segundo Luís Mauro Lindenmeyer Eche, o Direito Administrativo Sancionador pode ser conceituado como:

a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 468, *apud* Eche, 2021)

Com entendimento análogo, Dezan e Pereira (2022, p.89), apresentam o conceito de Direito Público Sancionador, como um “suprassistema jurídico, balizador da justiça do direito no âmbito do *jus puniendi* estatal”, logo, sendo entendido como gênero, do qual se

ramificam espécies da ciência jurídica-punitivista, como o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador.

De acordo com tais autores, o direito de punir do Estado apresenta-se como:

[...] modelos, ou padrões, ou caminhos sistêmico-dogmáticos, a darem lastro de normatividade constitucional aos ramos do direito público – a exemplo do direito penal, do direito administrativo sancionador, do direito ambiental, do direito das agências reguladoras – que se (re)unem em torno de um núcleo de normas essenciais de direitos fundamentais [...] (Dezan; Pereira. 2022. p. 89)

Já Guedes (2013, p. 23) argumenta de forma bem clara o conceito de Direito Administrativo Sancionador como o ramo do Direito Administrativo que regulamenta a aplicação das sanções administrativas. Elucida ainda, que o pressuposto da sanção é a infração administrativa, cuja consumação é verificada em um processo administrativo. Sendo assim, o Direito Administrativo Sancionador engloba o estudo dos princípios e normas que incidem sobre a infração, a sanção administrativa e o devido sistema apuratório.

Rodrigues (2014, p. 28), ao citar Celso Antônio Bandeira de Mello (Mello, 2009, p.841), descreve o conceito de sanção administrativa como “a providência gravosa prevista em caso de incursão de alguém em uma infração administrativa cuja, imposição é de alçada da própria administração” e complementa, ainda referindo-se ao conceito idealizado por Mello, que as infrações, em verdade, são decorrência direta do

[...] descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa - ainda que não necessariamente aplicada nessa esfera (Rodrigues, 2014, p. 28, *apud* Mello, 2000, p. 841).

Dessa forma, com base nos entendimentos trazidos à baila, pode-se afirmar que, em sentido *lato sensu*, o Direito Administrativo Sancionador deve ser vislumbrado como um poder-dever concretizado como meio de controle social, amparado, inclusive, no exercício do poder de polícia, o que o faz suplantar, nessa vertente, a atividade de controle interno, dado que, de modo diverso, esta se encontra intrinsecamente ligada ao dever de correição da administração pública, logo, integrada ao exercício e emprego do poder disciplinar.

Com efeito, enquanto o poder de polícia pode ser entendido como “como aquele de que dispõe a Administração para condicionar, restringir, limitar e frear atividades e direitos de particulares para a preservação dos interesses da coletividade” (Spitzcovsky, 2024. p. 331), de outro modo, o poder disciplinar, na linha de pensamento de Maria Silvia Di Pietro, deve ser interpretado como o poder-dever da administração pública de punir, por meio da atividade de controle interno, aqueles que se acham submetidos à sua disciplina, o que exclui os particulares, senão vejamos:

Poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à

disciplina administrativa; é o caso dos estudantes de uma escola pública. Não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, porque, nesse caso, as medidas punitivas encontram seu fundamento no poder de polícia do Estado (Di Pietro, 2023. p. 253).

Desse modo, amparado nos argumentos supramencionados, pode-se afirmar que o Direito Administrativo Sancionador, trata-se, em verdade, de um “ramo epistemológico sustentado em principiologia e regramento próprio, decorrente da própria Administração Pública (Matos, 2022, p. 15).

Ademais, Rodrigues (2014, p. 38), ao se posicionar sobre o campo de incidência do Direito Administrativo Sancionador e se referir à validade e legitimidade dos atos implementados por tal meio de atuação, pontua que “a legalidade acontece tanto nas sanções aplicadas por autoridades judiciais quanto naquelas aplicadas por autoridades administrativas”, valorando assim, de modo proporcional, as esferas judicial e administrativa, o que definitiva e absolutamente parece adequado, haja vista o princípio da independência dos poderes, previsto constitucionalmente (artigo 2º da CRFB/88).

Por fim, concluindo o tópico direcionado à conceituação e noções gerais, destaca-se a definição idealizada por Daniel Ferreira, Doutor em Direito Administrativo, o qual define o Direito Administrativo Sancionador como um

[...]conjunto sistematizado de princípios – expressos ou implícitos – e de regras informadores da estipulação regulamentar (quando necessária) e averiguação concreta das infrações, da imposição e, ainda, da aplicação das sanções, no exercício da função administrativa (Ferreira, 2012. p. 176).

Tal definição, acaba, assim, por reforçar o entendimento de que o Direito Administrativo Sancionador é uma ferramenta de uso próprio da Administração Pública em prol da lisura procedimental e da legalidade administrativa, sendo, portanto, um instrumento fundamental ao fortalecimento da atividade de controle interno.

## 1.2. Rito e Especificidades do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

O Processo Administrativo Sancionador, no que diz respeito à atividade correccional, personifica-se por meio do Processo Administrativo Disciplinar, doravante identificado como PAD.

Entretanto, antes de entrar especificamente nos detalhes que envolvem o PAD, enquanto instrumento de apuração de infrações disciplinares cometidas por servidores públicos em prejuízo lisura que se espera da Administração Pública, torna-se válido ressaltar a importância do Processo Administrativo Federal em amplo sentido, o qual é alicerçado pela Lei nº 9784/99, que por sua vez estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no

âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, à proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração Pública.

Tal raciocínio, leva, portanto, ao correto entendimento explicitado por José Santos Carvalho em seu “Manual de Direito Administrativo” (Carvalho, 2015, p. 1.017), qual seja, de que a lei nº 9784/99 tem natureza genérica e subsidiária, o que significa dizer que apenas deve ser aplicada na ausência de lei específica que regule o processo administrativo sob análise ou de forma complementar à eventual norma especial vigente. Afinal, como se sabe, a lei específica terá sempre prevalência sobre a lei geral.

Um exemplo de tal afirmativa é a Lei nº 8112/90, que estabelece o estatuto jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a qual, através do artigo 148, evidencia o conceito de processo disciplinar como um “instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido” (BRASIL, 1990), sobrepondo, dessa forma, conceitos mais amplos assentados pela lei 9.784/99 sobre processo administrativo no sentido *lato sensu*.

De mais a mais, imprescindível não se olvidar do caráter dogmático da lei 8.112/90 que, em termos de PAD, acabou por funcionar como parâmetro para a formação dos demais estatutos de servidores públicos em âmbito estadual ou municipal.

Na lei 8.112/90, o PAD encontra-se normatizado dentre os arts. 143 e 182, englobando detalhes e orientações relacionadas à instauração, inquérito, julgamento e eventual revisão.

Em sentido restrito à esfera federal, pode-se afirmar, nos termos do artigo 151, da Lei nº 8112, que o PAD se desenvolverá nas seguintes fases, *in verbis*:

- I – instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;
- II – inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
- III – julgamento (BRASIL, 1990).

Quanto à fase de julgamento, esta realizar-se-á por meio de ato emanado de Autoridade competente, em face de relatório produzido pela Comissão Processante responsável pela condução do PAD, porém sem efeito vinculativo. Ou seja: a Autoridade responsável pelo julgamento não se encontra vinculada às conclusões evidenciadas pelos servidores responsáveis pela coleta, produção e análise das provas carreadas aos autos, desde que de modo motivado, em respeito à previsão do artigo 50 da lei 9.784/99, o qual determina que:

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
  - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; [...]
- (BRASIL, 1999).

Insta ainda salientar que “a portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde de exposição detalhada dos fatos a serem apurados” (STJ, 2020).

Ademais, visando um maior debruçamento sobre o presente tema, traz-se à baila o pensamento de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, que em obra de renome nacional, intitulada “Direito Administrativo Descomplicado”, destacam que:

O PAD é o meio legal utilizado pela administração para a aplicação de penalidades por infrações graves cometidas por seus servidores. A instauração de PAD será sempre necessária para a aplicação das penalidades de suspensão por **mais de trinta dias**, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão (art. 146). Para as demais penalidades - ou seja, para aplicação da advertência e da suspensão por **até 30 dias** - basta a sindicância (Paulo; Alexandrino, 2021. p. 444).

Além do já exposto, merece também atenção os prazos legais relativos ao PAD. Assim, de acordo com a inteligência do artigo 152 da lei 8.112/90:

O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem (BRASIL, 1990).

Logo, tendo por base a norma acima positivada, conclui-se que sempre será possível a prorrogação do PAD por períodos sucessivos de 60 dias, desde que motivadamente justificadas tais solicitações.

Por outro lado, uma vez concluída a fase de inquérito e entregue o relatório da comissão, com sugestão de aplicação de pena ou não, a autoridade competente terá o prazo de 20 dias para emitir sua decisão. Nada obstante, conforme sinalizado por Vicente Paulo e Alexandrino:

É importante observar que se trata de um prazo impróprio, vale dizer, o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo (art. 169, § 1.º). A consequência que pode advir da demora no julgamento é a prescrição da punição. Ocorrendo a prescrição, em decorrência da demora no julgamento administrativo, por motivo imputável à autoridade julgadora, será ela responsabilizada (art. 169, § 2.º) (Paulo; Alexandrino, 2021. p. 451).

Assim, em que pese o evidente prejuízo suportado pelo servidor processado que, em função de eventual demora no andamento processual, obrigatoriamente será mantido na incômoda e vulnerável posição de acusado, a despeito de eventualmente possuir, até mesmo, tempo para aposentadoria voluntária (artigo 172, caput, da Lei 8.112/90), por outro lado, contará este com a possibilidade restar caracterizada a prescrição do *jus puniendi* da

Administração em face de morosidade circunstancialmente concretizada, fato que, por si só, acaba por motivar a administração a implementar efetiva celeridade ao PAD.

Ademais, ressalte-se que não denotaria compatibilidade com a Carta Maior, eventual imprescritibilidade de infrações administrativas cometidas por servidores públicos no exercício da função ou em razão desta, eis que, no Brasil, somente são considerados imprescritíveis o crime de racismo e a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, consoante estabelecido nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º da CRFB/88.

### 1.3. A Obrigatoriedade da Observância do Devido Processo Legal no PAD

O princípio da legalidade, gravado com status de cláusula pétrea na carta constitucional de 1988, de acordo com Maria Silvia Di Pietro,

foi consagrado desde a Constituição Imperial, de 1824, cujo art. 179, I, já determinava que “nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de Lei”. (Di Pietro, 2017)

Dessa forma, tal preceito jurídico consolidou-se como uma das principais prestações jurídicas negativas, frente a abusos estatais cometidos em prejuízo de administrados, ou seja, da própria sociedade.

A evolução social da humanidade permitiu que, ao princípio da legalidade, se somassem diversas outras prestações negativas, as quais, juntas, passaram a se identificar como Direitos Humanos de 1ª geração. Esses mesmos direitos, reconhecidos a partir da Independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789), uma vez aliados aos Direitos Humanos de 2ª geração (direitos sociais), após o impiedoso genocídio de aproximadamente 6 (seis) milhões de seres humanos entendidos como ameaça pelo nazifascismo, deram origem, em 1948, à chamada Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que por sua vez, possibilitou, ao longo das décadas seguintes, o surgimento dos Direitos Humanos de 3ª geração (direitos coletivos) e de 4ª geração (progressos científicos e tecnológicos). (Aurora, 2020)

Adicionalmente, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969, comumente conhecida como “Pacto de São José da Costa Rica” e ratificada no Brasil em 1992 com status supralegal - ou seja, com força cogente inferior à constituição e superior a leis infraconstitucionais - ratificou os direitos humanos já consagrados pela DUDH e contribuiu consideravelmente para o atual formato da Constituição da República Federativa do Brasil, não por acaso, aclamada como a “Constituição Cidadã”, dada a sua característica garantista, com foco na valorização e respeito aos Direitos Humanos (Gabriele, 2016).

No contexto da Constituição Cidadã, sobressaem não somente os direitos da pessoa humana, mas também, e de modo não menos importante, as garantias individuais, que podem ser entendidas como meios de concretização daqueles mesmos direitos, conforme entendimento firmado pelo nobre constitucionalista, Pedro Lenza, para quem:

[...]os **direitos** são bens e vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto as **garantias** são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos aludidos direitos (preventivamente) ou prontamente os repara, caso violados. (Lenza, 2024, p. 1789).

Dentre as garantias ora evidenciadas, destacam-se o devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV da CRFB/88) e seus corolários, a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, inciso LV da CRFB/88), todos obrigatoriamente aplicáveis a processos judiciais e administrativos, sob pena de nulidade.

Em face de tal previsão constitucional, Joneval Junio Chaveiro enfatiza a tutela constitucional sobre a aplicabilidade de direitos e garantias individuais, tanto processos administrativos, quanto judiciais, o que, em verdade, acaba por se caracterizar como um verdadeiro critério de segurança aos litigantes e aos acusados em geral, não restando, pois, “dúvida sobre a aplicação dos princípios nos processos administrativos em sentido amplo e, especificamente, no administrativo disciplinar” (Chaveiro, 2015, p.2)

Com tal raciocínio, Chaveiro arremata a ideia de que os processos administrativos e judiciais encontram-se submetidos, de igual forma, aos direitos e garantias individuais e aos princípios constitucionais, modo a não possibilitar tratamento desigual onde a Constituição não fez distinção.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2015, p.74), expressa que:

[...] qualquer punição funcional, incluídas as de categoria leve, pressupõe que no processo administrativo disciplinar seja assegurado o contraditório e ampla defesa, ao servidor acusado da prática de ocorrência considerada pela legislação suscetível de punição.

Realmente, seja no Processo Administrativo, seja na esfera Judicial, o acusado encontra-se em situação extremamente frágil, haja vista encontrar-se em posição de confronto com ninguém menos que o próprio Estado, fonte de formação das leis e da jurisprudência. Daí a importância de ver-se assegurado o respeito incondicional aos princípios constitucionais supramencionados, que, como já dito, consubstanciam-se em verdadeiras garantias à própria legalidade, vez que todos têm direito a um julgamento justo, o qual deve ser respaldado em leis e procedimentos normativos que, uma vez descumpridos, levem à nulidade absoluta dos feitos praticados.

Ressalte-se que, para além da previsão constitucional, as garantias constitucionais acima abordadas também encontram amparo legal, somente no que se refere ao âmbito administrativo federal, nos seguintes dispositivos:

- Lei nº 9784/199, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos;

- Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais

Tal panorama justifica-se plenamente pela preocupação legislativa em se garantir o efetivo cumprimento de garantias constitucionais por parte de quem representa um Estado pautado, interna e internacionalmente, pela observância incondicional de direitos humanos, certo de que os representantes estatais, como seres humanos, são passíveis ao cometimento de erros e eventuais injustiças com impacto direto e, por vezes, irremediáveis a acusados em geral.

Desse modo, é faz-se necessário afirmar que, no Estado Brasileiro - onde o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório apresentam-se como caminho obrigatório ao andamento processual, administrativo ou judicial – não se apresenta como premissa válida a frase atribuída a Públio Ovídio Naso, autor romano, segundo o qual “o sucesso valida o ato” (*exitus acta probat*) ou o fim justifica o meio.

Deveras, segundo a previsão do artigo 2º da Lei nº 9784/1999, nos processos administrativos serão observados os critérios de atuação conforme a lei e o Direito, daí presumindo-se a estrita observância da legalidade por parte do Estado.

De fato, o cuidado com a regularidade processual, administrativa ou processual, é tal que, por meio do artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), o legislador estabeleceu que:

Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (BRASIL, 1942).

Nesse sentido, “Carlos Ari Sundfeld, um dos responsáveis pelo projeto de lei que deu origem à Lei n. 13.655/2018, destacava que se vive “hoje um ambiente de ‘geleia geral’ no direito público brasileiro, em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão” (Sundfeld, 2014, p. 205, *apud* Didier; Oliveira, 2019, p.145), daí constatando-se a tentativa do legislador em evitar julgamentos amparados em fundamentos vagos, imprecisos ou genéricos, que, inexoravelmente, podem levar ao cometimento de injustiças e, concomitantemente, à fragilização do princípio da segurança jurídica.

Ainda conforme a LINDB, como forma de evitar a ocorrência de uma punição exacerbada, o artigo 22, prevê: “§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza relativas ao mesmo fato.” Beznos e Fritoli (2021, pág 68), indicam que tal dispositivo foi introduzido na referida lei, com o objetivo de minimizar os efeitos do “*bis in idem*”, para os administrados, concedendo maior segurança jurídica, o que parece compatível com o princípio da razoabilidade, também considerado corolário do devido processo legal.

Isto posto, mostra-se oportuno concluir-se o presente item citando Carvalho (2015, p. 1.012), cujo pensamento corrobora previsões contidas na legislação vigente, na medida em que afirma que o princípio do devido processo legal tem uma definição transparente: “em todo processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam”. O autor ainda ressalta que, tal afirmativa é válida para qualquer tipo de processo e, no que concerne ao processo administrativo, será sempre aplicável, independentemente do objeto.

#### 1.4. A Independência entre as Instâncias Punitivas do Estado Sancionador

A República Federativa do Brasil, por meio do artigo 2º de sua atual constituição, tem como premissa constitucional a separação dos poderes, logo entendidos como independentes e harmônicos entre si, numa concepção que caminha ao encontro da clássica teoria política idealizada por Montesquieu na obra “O Espírito das Leis” (Montesquieu, 1748. p. 167-168).

Entretanto, como a própria CRFB/88 denota por meio de seu artigo 2º, tal independência não é absoluta, haja vista a expressa previsão constitucional de necessária harmonia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Pedro Lenza, ao abordar o tema da independência dos Poderes, ratifica tal entendimento, ao atestar que, historicamente, não somente a Constituição vigente, mas também:

as Constituições de 1891, 1934, 1946, 1967 e a EC n. 1/69 [...] deixaram clara a possibilidade de **interpenetração** entre os poderes a ser materializada naquilo que se denominou **freios e contrapesos** (Lenza, 2024. p. 866).

Com efeito, a harmonia entre os Poderes, de forma concreta, é consubstanciada pelo intitulado “ [...] sistema de freios e contrapesos, (checks and balances), no qual os Poderes são independentes, harmônicos e se controlam reciprocamente [...]” (Barroso, *apud* Lenza, 2024. p. 1711)

Desse modo, pode-se afirmar que o Poder Executivo, em sua função administrativa, pode e deve ser eventualmente limitado pelo Poder Judiciário. Isso porque o princípio da inafastabilidade da jurisdição ( artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal), estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Conclui-se, dessa forma, que a clássica independência entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário reveste-se de verdadeira interdependência, dada a permanente influência de um Poder sobre o outro durante o exercício do poder estatal.

Por outro lado, pode-se afirmar que deriva da citada interdependência a eventual influência de decisões que, embora implementadas de forma paralela ou concomitante por um determinado poder, possam impactar e, por que não dizer, suplantam decisões tomadas de modo diverso por outro poder.

Efetivo exemplo do cenário acima descrito concretiza-se na relação existente entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, especificamente no que diz respeito a decisões eventualmente conflitantes ou descompassadas entre o PAD e o Processo Penal e punitivo.

Tal contexto dissonante entre as instâncias acima referidas eventualmente se pode justificar, de acordo com o pensamento de Di Pietro (2023, p.1656), pelo fato de que não existe, em relação ao ilícito administrativo, a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal. Boa parte das infrações não se define com precisão, limitando-se a lei, em regra, a tratar da ausência do cumprimento dos deveres, insubordinação grave, modo de ação considerado irregular; de modo que são poucas as infrações com indicação ou definição precisa do ilícito administrativo, tais como o abandono de cargo ou os ilícitos que equivalem a crimes ou contravenções.

O estatuto dos servidores públicos civis da União (Lei nº 8.112), respectivamente por meio dos artigos 121 e 125, evidencia de forma cristalina a autonomia das instâncias:

O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.  
As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si. (BRASIL, 1990)

Não obstante, a própria Constituição Federal indica que o controle exercido pela Administração Pública não impossibilita o controle judicial, sendo este um direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXV da CF, segundo o qual, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

Por outro lado, reforça o contexto de interdependência entre as esferas judicial e administrativa o conteúdo da Súmula nº 591. STJ, segundo a qual “É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa” (STJ, 2017).

Raciocínio análogo acerca da interdependência acima descrita resta também evidenciada na Súmula nº 18. STF, pela qual se define que, “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público” (STF, 1963).

Ora, uma vez sendo admissível a punição pelo que não restou estipulado em eventual sentença absolutória na esfera penal, em sentido contrário, por óbvio, não se pode punir o servidor em virtude daquilo em que foi provada sua inocência.

Assim, em face do preceituado pela Súmula nº 591. STJ e Súmula nº 18. STF, torna-se claro que o servidor não deve sofrer sanção administrativa por um mesmo fato que, na instância judicial, foi absolvido, ante a caracterização de qualquer das excludentes de antijuridicidade previstas no artigo 23 do CPB.

Essa visão, inclusive, encontra reforço no artigo 126 da Lei nº 8.112/90, segundo o qual, “A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.”

Nesse sentido, é também de suma importância evidenciar o item 4 do artigo 8 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo [Decreto Nº 678, de 6 de Novembro de 1992](#), o qual prevê que, “o acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos” (BRASIL, 1992), não se podendo olvidar acerca de sua característica de suprallegalidade em solo pátrio, consoante já mencionado acima.

Assim, pode-se afirmar categoricamente que, em relação à interdependência entre as instâncias Administrativa Disciplinar e Penal, há o pacífico entendimento na jurisdição brasileira de que, havendo absolvição na esfera penal, por negativa de autoria ou inexistência do fato típico, não há que se falar em punição disciplinar por meio do PAD.

## CAPÍTULO 02 – DAS EXCLUDENTES DE ILICITUDE PREVISTAS NO CÓDIGO PENAL (ARTIGO 23 DO DECRETO-LEI 2848/40)

Dando prosseguimento à análise teórica do contexto no qual se encontram interconectadas a esfera administrativa-disciplinar e a esfera penal do Estado sancionador, neste capítulo 02, busca-se esmiuçar as idiossincrasias que particularizam cada uma das espécies de excludentes de ilicitude previstas na norma penal e as consequências práticas de sua aplicabilidade. Isso porque, se por um lado, o conhecimento teórico é condição *sine qua non* para a correta análise de casos concretos afetos à temática em debate, por outro lado, é preciso afirmar que:

A experiência prática não só reforça o conhecimento teórico, mas também desenvolve habilidades importantes como a observação, a experimentação, o pensamento crítico e a resolução de problemas (Silva et al, 2024).

Historicamente, a teoria das excludentes de ilicitude se desenvolveu em consequência da evolução do Direito Penal, dado que, em atendimento à demanda social, perante certas e especialíssimas circunstâncias, entendeu-se justo ao homem voltar seu comportamento contra bens que, em situações normais estariam protegidos e tutelados pelo Estado de

Direito, considerando-se, diante de tais circunstâncias previamente definidas, justo o ataque (Menuzzi; Duarte, 2012).

Mas, efetivamente, o que vem a ser ilicitude?

Considerando-se que a perfeita compreensão de tal elemento doutrinário mostra-se imprescindível para o fim a que se propõe o presente estudo, visto que, sem tal entendimento, não há como desenvolver-se um raciocínio prático sobre situações que, em tese, tenham o poder de desconfigurar a prática do delito, far-se-á necessário, concomitantemente, adentrar em alguns outros conceitos relacionados à prática penal, entendidos como requisitos sem os quais não há como se falar em exclusão de ilicitude ou antijuridicidade.

Assim, a fim de facilitar o entendimento do conceito de ilicitude, importa, de modo prévio, compreender o crime como um ato antijurídico e, adicionalmente, conhecer detalhes acerca de seus elementos constitutivos.

Na lição de Mirabete, (2005, p.95), “em consequência do caráter dogmático do Direito Penal, o conceito de crime é essencialmente jurídico”. Todavia, devido à ausência de definição no Código Penal vigente, a definição do que vem a ser o crime foi “deixada à elaboração da doutrina. Nesta, tem-se procurado definir o ilícito penal sob três aspectos diversos” (Mirabete, 2005. p, 95).

Dessa forma, pode-se afirmar que, sob o ponto de vista estritamente conceitual, o crime se divide em três aspectos: formal ou nominal; material ou substancial; e analítico ou dogmático (Mirabete, 2005. p, 95).

Neste sentido, embora utilizando-se de nomenclaturas diversas, posicionam-se Prado (2019); Capez (2019); Greco (2017); Mirabete (2005), e Nucci (2020), dentre outros consagrados doutrinadores.

O aspecto formal do crime está intimamente relacionado à ideia de que determinada conduta somente poderá ser considerada criminosa se o ordenamento jurídico vigente associar à sua prática uma penalidade como legítima consequência (Prado, 2019, p.108).

Trata-se, portanto, da consagração ao Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 1º do Código Penal vigente, segundo o qual “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1940).

Em vista disso, em seu aspecto formal, “o delito é definido sob o ponto de vista do direito positivo, o que a lei penal vigente incrimina” (Prado, 2019, p.108); em outras palavras, é “a conduta proibida por lei, sob ameaça de aplicação de pena” (Nucci, 2020, p.220), ou, ainda, “a contradição do fato a uma norma de direito” (Mirabete, 2004, p.95).

Já o aspecto material do delito diz respeito ao conteúdo da lei penal incriminadora, o qual é definido levando-se em consideração o “caráter danoso da ação ou o seu desvalor social” (Prado, 2019, p.109).

Na lição de Nucci (2020, p.219), materialmente falando, crime “é a concepção da sociedade sobre o que pode e deve ser proibido, mediante a aplicação de sanção penal”.

Por outro lado, para Mirabete (2004, p. 96), sob o aspecto material, crime é a:

[...] conduta considerada pelo legislador como contrária a uma norma de cultura reconhecida pelo Estado e lesiva de bens juridicamente protegidos, procedente de um homem imputável que manifesta com sua agressão perigosidade social.

Em síntese, o aspecto material do crime considera as razões que levaram o legislador a incriminar determinada conduta, as quais se traduzem no desvalor que a elas foi atribuído devido ao seu caráter danoso, sem o qual não há que se falar em aspecto formal.

No que tange ao ponto de vista analítico - em que pese ser “um todo unitário” (Battaglini, 1973, p.129) - observa-se a decomposição do delito em elementos distintos por razões práticas. Nessa perspectiva, Battaglini define o crime como um “fato humano descrito no tipo legal e cometido com culpa, ao qual é aplicável a pena”.

Logo, do ponto de vista analítico, “Como expressão conceitual preponderante e mais correta em termos técnicos e científicos, o delito vem a ser toda ação ou omissão típica, ilícita e culpável” (Prado, p.110),

Dessarte, são características do crime, sob o ponto de vista analítico, o fato típico; o fato ilícito (ou antijurídico); e a culpabilidade.

Segundo tal raciocínio, leciona Mirabete (2004, p.98) que “O fato típico é o comportamento humano (positivo ou negativo) que provoca, em regra, um resultado, e é previsto como infração penal”; enquanto o fato ilícito é “aquele que contraria o ordenamento jurídico” como um todo, e por isso é conhecido também por fato antijurídico; e, por fim, a culpabilidade é a “reprovação da ordem jurídica em face de estar ligado o homem a um fato típico e antijurídico.”

Noutros termos, por ação ou omissão típica, tem-se o fato típico, que nada mais é do que uma ação ou omissão humana voluntária que vai de encontro à norma penal que a proíbe; a ilicitude é verificada pela efetiva contradição entre a conduta e o ordenamento jurídico como um todo; e, por sua vez, a culpabilidade é análise da conduta sob o ponto de vista da reprovação social em face do ato cometido (Mirabete, 2004 p.98).

De acordo Prado (2019, p.163) “a tipicidade e a ilicitude são elementos axiologicamente diferentes e compõem a estrutura lógico-analítica do delito”. Logo, pode-se concluir que tais conceitos, embora distintos, se relacionam e devem necessariamente concorrer para a formação do injusto penal.

Na lição de Capez (2019, p.369), são quatro as teorias que estudam a relação entre o fato típico e a ilicitude, quais sejam: teoria da absoluta independência ou autonomia; teoria da absoluta dependência ou da *ratio essendi*; teoria dos elementos negativos do tipo; e teoria do caráter indiciário da ilicitude ou da *ratio cognoscendi*.

De acordo com a teoria da absoluta independência, a verificação da tipicidade e da ilicitude de um fato é realizada em etapas distintas, sem qualquer dependência, “primeiro se

verifica se o fato é típico, ou seja, se ocorreu a prática de um fato descrito em lei como crime (subsunção formal), para depois analisar a sua ilicitude” (Capez, 2019, p.369). O ponto central dessa teoria é que a verificação de que um fato é típico não implica em qualquer presunção de que também seja ilícito.

Em sentido diametralmente oposto se encontra a teoria da absoluta dependência, para a qual, a análise acerca da tipicidade e da ilicitude de um fato ocorrem em uma única etapa.

Assim, há um único elemento do crime, chamado de tipo total do injusto, que é uma fase do crime que consiste na tipicidade e na antijuridicidade ao mesmo tempo, formando uma unidade, denotando uma relação de absoluta dependência entre aqueles dois elementos, de forma que, não havendo ilicitude, não há fato típico (Capez, 2019, p.369).

Já a teoria dos elementos negativos do tipo é uma variação da anterior, todavia com ela não se confunde por possuir base distinta. Igualmente àquela, nesta a análise do fato típico e da ilicitude ocorrem em uma única etapa, porém a ilicitude é averiguada de forma negativa. Desse modo, para que haja injusto penal (fato típico e ilícito), deverá ser observado o fato típico somado à ausência de elementos que excluem a ilicitude.

Em conclusão, no que diz respeito à intrínseca relação entre tipicidade e ilicitude, observa-se nítido comedimento na última teoria apontada por Fernando Capez, qual seja, a teoria do caráter indiciário da ilicitude, que, diga-se de passagem, é a adotada pelo Código Penal Brasileiro. Para Capez, em relação a esta teoria:

[...] de fato, há duas etapas diferentes a serem analisadas, quais sejam, a do fato típico e a da antijuridicidade ou ilicitude, porém, não se pode dizer que são completamente autônomas ou independentes, uma vez que o fato típico traz consigo uma presunção relativa e um indício de ilicitude (Capez, 2019, p.369).

Nessa perspectiva, sempre que verificada a ocorrência de um fato típico, inevitavelmente, a primeira impressão será a de que houve algo extremamente danoso ao meio social, dado que foi praticada uma conduta legalmente definida como nociva. Por isso diz-se que todo fato típico traz consigo indícios de um fato ilícito; ou seja: todo fato típico, a princípio, é também ilícito, ao menos até que seja comprovada a incidência de alguma das causas de exclusão da ilicitude.

Com efeito, considerando as premissas da teoria adotada pela legislação pátria, verifica-se que a ilicitude é uma decorrência natural da tipicidade, e deve, portanto, ser analisada em sentido inverso, ou seja: sendo presumível a ilicitude do fato típico, este será considerado ilícito até que se comprove estar amparado por alguma causa que exclua a

ilicitude, de modo que “o exame da ilicitude nada mais é do que o estudo das suas causas de exclusão, pois, se estas não estiverem presentes, presumir-se-á a ilicitude” (Capez, 2019, p.371).

Portanto, considerando que o crime, do ponto de vista analítico, pressupõe o cometimento de um fato típico e ilícito, e que a averiguação da tipicidade do fato traz consigo uma presunção relativa de que o fato típico é também ilícito, temos que cabe à parte interessada a comprovação de que o fato, embora típico, não é ilícito, o que pode ser procedido mediante a comprovação de que o fato típico foi praticado sob o manto de alguma das causas que afastam a presunção relativa da ilicitude do fato, as quais são usualmente conhecidas como causas excludentes de ilicitude.

Daí se conclui que é ônus de quem pratica o fato típico, presumivelmente ilícito, comprovar a ausência de ilicitude mediante a caracterização de alguma das excludentes previstas em lei.

## 2.1. Conceito de Excludentes de Ilicitude

Consoante já sinalizado, do ponto de vista analítico, o crime é composto por fato típico (ação ou omissão), ilícito e culpável, estando, portanto, as excludentes de ilicitude intrinsecamente ligadas ao segundo elemento formador do delito, sempre no sentido de descaracterizá-lo e, por consequência, excluir a configuração do crime.

Conforme ensina Mirabete (2004, pag. 175), as excludentes de ilicitude são “causas que excluem a antijuridicidade do fato típico”, inclusive, nomeadas doutrinariamente por diversos sinônimos, tais como “causas excludentes da criminalidade; causas excludentes da antijuridicidade; causas justificativas; causas excludentes da ilicitude; eximentes ou discriminantes”.

Nas palavras de Luiz Régis Prado (2019, p.190), as excludentes de ilicitude “podem ser definidas como sendo particulares situações diante das quais um fato, que de outro modo seria delituoso, não o é porque a lei impõe ou consente”.

Já para Delmanto (2019, p.143), as excludentes de ilicitude são causas de justificação que desvirtuam o indício de ilicitude imposto pela tipicidade, conforme teoria do caráter indiciário da ilicitude.

Nesse sentido, em conclusão, pode-se conceituar as excludentes de ilicitude como hipóteses legais que justificam e tornam legais ações ou omissões que usualmente seriam consideradas criminosas, haja vista a descaracterização do segundo elemento formador do crime, no caso, a ilicitude.

Portanto, sem ilicitude, não há que se falar em prática de crime, vez que o que antes era considerado ilícito, passou a ser lícito, uma vez comprovada a personalização de uma das excludentes de ilicitude previstas em lei.

## 2.2. Espécies

A evolução humana, no decorrer da história, permitiu a socialização do homem, a criação do estado, o estabelecimento de regras de convivência, o nascimento da ciência jurídica, o estabelecimento de princípios legais, a discriminação de direitos e garantias individuais de caráter universal, o surgimento dos direitos humanos, após a 2ª Guerra Mundial, o fortalecimento do constitucionalismo.

No bojo da breve linha do tempo acima considerada, pode-se afirmar que as excludentes de ilicitude, enquanto argumento jurídico inerente ao exercício da ampla defesa e contraditório (garantias individuais constitucionalmente previstas no artigo 5º da CRFB/88), são pacificamente consideradas, pela lei e pela doutrina, como gênero, do qual emergem 4 (quatro espécies), a saber: estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito.

De fato, sob o título “exclusão de ilicitude”, assim dispõe o artigo 23 do Código Penal:

Não há crime quando o agente pratica o fato:

I – em estado de necessidade;

II – em legítima defesa;

III – em estrito cumprimento do dever legal ou no exercício regular de direito.

### **Excesso Punível**

Parágrafo Único – O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposos (BRASIL, 1940).

Assim, conforme classificação doutrinária, as causas justificantes (ou excludentes de ilicitude) se dividem em duas fontes distintas, quais sejam, a necessidade (legítima defesa e estado de necessidade) e a lei (estrito cumprimento de dever legal e o exercício regular de direito).

Logo, de acordo com o artigo de lei acima evidenciado e conforme já conceituado, não haverá crime quando o agente praticar o fato em qualquer das hipóteses nele elencadas. Em outras palavras, embora considerado típico e, portanto, contrário à norma penal, acaso praticado em estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito, não será criminoso tal fato. Isso porque não é ilícito, haja vista se encontrar acobertado por uma causa legal que o justifica.

Com tal entendimento, afirma Mirabete que,

[...] presentes no fato os elementos objetivos constantes da norma permissiva, deixa ele de ser antijurídico, não se indagando do conteúdo subjetivo que levou o agente a praticá-lo” (Mirabete, 2004, p.175).

Entretanto, para que o agente atue juridicamente tutelado por qualquer das excludentes de ilicitude, faz-se mister preencher-se o elemento subjetivo correspondente a cada causa justificante. Portanto, pode-se afirmar que

[...] o autor, para praticar fato típico que não seja antijurídico, deve agir no conhecimento da situação de fato justificante e com fundamento em uma autorização que lhe é conferida através disso, ou seja, querer atuar juridicamente (Wessels, 1973, p. 62/63).

Daí a necessidade de procedermos a análise detalhada de cada causa permissiva, bem como de seus elementos objetivos e subjetivos.

### 2.2.1. Estado de Necessidade

A definição legal do estado de necessidade está prevista no artigo 24, caput do Código Penal, que assim dispõe:

Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se (BRASIL, 1940).

Para Hans-Heinrich Jescheck, notável penalista alemão, o estado de necessidade pode ser definido como “um estado de perigo atual, para legítimos interesses, que só pode ser afastado mediante lesão de interesses de outrem, também legítimos” (Jescheck, 2014, p.483).

Já na visão de Luiz Regis Prado, destacado doutrinador brasileiro, o estado de necessidade:

É a situação na qual se encontra uma pessoa que não pode razoavelmente salvar um bem, interesse ou direito, senão pela prática de um ato, que fora das circunstâncias em que se encontrava, seria delituoso (Prado, 2019, p.192).

De modo análogo, Mirabete preceitua que “O estado de necessidade pressupõe um conflito entre titulares de interesses lícitos, legítimos, em que um pode perecer lícitamente para que outro sobreviva”, e se justifica na medida que, por vezes, o Estado não pode acudir aquele que está em perigo, e, não podendo, “e nem devendo tomar partido a priori de qualquer dos titulares dos bens em conflito, concede o direito de que se ofenda bem alheio para salvar direito próprio ou de terceiro ante um fato irremediável” (Mirabete, 2004, p. 177).

Ao determinar que “Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo”, o Código Penal traz uma vedação legal à alegação de tal excludente de ilicitude por parte dos sujeitos que, por força de lei, devem se dedicar ao enfrentamento do perigo (ex.: policial, bombeiro). Aqui o dever legal deve ser entendido como todo aquele que resulta da lei em seu sentido mais amplo, de modo que o sentido da expressão legal acima referenciada deve ser ampliado para, na visão de Guilherme Nucci,

[...] abranger também o dever jurídico, aquele que advém de outras relações previstas no ordenamento jurídico, como o contrato de trabalho ou mesmo a promessa feita pelo garantidor de uma situação qualquer (Nucci, 2020, p. 342).

Nesse prisma, importa citar o disposto na Exposição de Motivos da Parte Geral do Código Penal de 1940 (não alterada pela redação atual), item 23, de acordo com a qual, “A abnegação em face do perigo só é exigível quando corresponde a um especial dever jurídico”.

Daí porque penalistas de renome nacional, como Guilherme Nucci, entendem que,

[...] tem o dever de enfrentar o perigo tanto o policial (dever advindo de lei), quanto o segurança particular contratado para a proteção do seu empregador (dever jurídico advindo do contrato de trabalho) (Nucci, 2020, p. 342).

Entretanto, faz-se mister enfatizar que a vedação prevista no § 1º do artigo 24 do CPB não é absoluta, pois encontra óbice nos casos em que há

sacrifício pessoal ou risco excessivo. Desse modo, seja o dever legal ou contratual,

[...]não se exige da pessoa encarregada de enfrentar o perigo qualquer ato de heroísmo ou abdicação de direitos fundamentais, de forma que o bombeiro não está obrigado a se matar, em um incêndio, para salvar terceiros, nem o policial a enfrentar perigo irracional (Nucci, 2020, p. 342).

Reflete bem a circunstância acima delineada, os recentes casos de ataques perpetrados por enormes quadrilhas de assaltantes fortemente armadas que, utilizando-se de *modus operandi* intitulado “novo cangaço”, agem ferozmente contra pequenas cidades do interior do Brasil, atacando instituições financeiras e sitiando tais localidades, sendo portanto irrazoável, em casos específicos como o descrito, exigir-se do pequeno efetivo policial local, com pouco recurso bélico, o sacrifício da própria vida.

Doutrinariamente, as hipóteses de estado de necessidade se dividem em dois grupos: enquanto no primeiro, o bem jurídico a ser salvo e o bem jurídico sacrificado são de valores distintos; no segundo, os respectivos bens são de valores equivalentes, ou o bem jurídico sacrificado é de menor valor.

Assim, da referida divisão surgem teorias distintas: teoria unitária ou monista objetiva; e teoria dualista ou diferenciadora objetiva.

De acordo com Delmanto (1983, p.330), o Código Penal Brasileiro adotou a denominada teoria unitária, segundo a qual o estado de necessidade será sempre uma causa de justificação – excludente de licitude (nesse sentido, independente de ponderação de valores entre os bens jurídicos conflitantes, bastando que a situação se revista de razoabilidade. Logo, se aceitável o sacrifício, será excluída a ilicitude da conduta devido à incidência do estado de necessidade. No entanto, caso o sacrifício não seja razoável, a conduta será considerada ilícita.

Em contraposição, encontra-se a teoria diferenciadora objetiva, que determina que o estado de necessidade somente poderá ser uma justificante quando o bem jurídico protegido for de maior valor do que o sacrificado. Para essa teoria, caso o bem jurídico protegido seja de igual ou menor valor do que o afetado pela prática de uma conduta típica, ainda que praticada sob o manto da excludente, somente será afastada a culpabilidade e não a ilicitude. Neste caso, o estado de necessidade deixaria de ser uma excludente de ilicitude, passando a ser vislumbrada como excludente de culpabilidade.

Entretanto, não foi esta teoria diferenciadora objetiva não foi a adotada pelo Código Penal, motivo pelo qual a incidência da presente justificante sempre acarretará a exclusão da ilicitude, sendo esta, pois, a sua natureza jurídica.

A verificação acerca da incidência do estado de necessidade no caso concreto, por parte dos órgãos jurisdicionais ou das partes interessadas, deve sempre ser procedida a partir da verificação da presença, ou não, dos requisitos que o pressupõe, os quais são divididos em objetivos e subjetivos.

Nesses termos, para que a situação de fato seja justificada pelo estado de necessidade, é indispensável que haja um perigo atual, assim entendido como o perigo concreto, imediato, e reconhecido objetivamente.

Para Mirabete, o perigo atual:

[...] é sempre uma situação de existência da probabilidade do dano imediato e, assim, abrange o que está prestes a ocorrer. Não haverá estado de necessidade se a lesão somente é possível em futuro remoto ou se o perigo já está conjurado (Mirabete, 2004, P.178).

Outro requisito é que o perigo, ainda que atual, não pode ter sido gerado de forma voluntária, vale dizer, deve se concretizar a despeito da vontade subjetiva daquele que se utiliza da causa de justificação em comento. Nesse sentido, Guilherme Nucci preleciona que:

Tratando-se de bens juridicamente protegidos e lícitos que entram em conflito por conta de um perigo, torna-se indispensável que a situação de risco advenha do infortúnio (Nucci, 2020, p. 338).

A título de exemplo, se assim não fosse, poderia se valer do estado de necessidade “aquele que, tendo incendiado um imóvel para receber o seguro, mata alguém para escapar do fogo” (Mirabete, 2004, P.178).

Ademais, outro critério a se considerar obrigatoriamente para que reste configurado o estado de necessidade é que o perigo seja inevitável. Nessa linha de pensamento, Guilherme Nucci afirma que a:

Característica fundamental do estado de necessidade é que o perigo seja inevitável, bem como seja imprescindível, para escapar da situação perigosa, a lesão a bem jurídico de outrem (Nucci, 2014, p.208).

Desse modo, para que o ato concretamente considerado típico, mostre-se justificável pelo estado de necessidade, este deve ser considerado “imprescindível, como único meio para afastar do perigo” (Mirabete, 2004, p.178).

Ainda sobre o estado de necessidade e seus critérios prévios de caracterização, afirma Nucci que:

Não pode alegar estado de necessidade quem visa à proteção de bem ou interesse juridicamente desprotegido. Assim, exemplificando, impossível invocar a excludente quem pretenda, a pretexto de preservar carregamento de substância entorpecente de porte não autorizado, sacrificar direito alheio” (Nucci, 2020, p. 341).

Por fim, visando explicitar a melhor exegese acerca da expressão “cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se”, somente se admite a invocação do estado de necessidade quando a conduta típica tiver sido realizada “para salvar bem de maior ou igual valor ao do bem sacrificado” (Nucci, 2020, p. 341), requisito que se traduz na exigência de proporcionalidade do sacrifício. Trata-se, pois, de condição que constitui o estado de necessidade justificante, conforme teoria unitária, já comentada acima.

Quanto ao requisito subjetivo do estado de necessidade, personalizado pela expressão latina “*Animus Salvationis*”, (ânimo ou propósito de salvar, de proteger um bem jurídico de um perigo iminente), importa frisar que o autor “deve agir no conhecimento da situação de fato justificante e com fundamento em uma autorização que lhe é conferida através disso [...]” (Mirabete, 2004, p. 176).

Dessarte, o estado de necessidade, delineado normativamente como a primeira das excludentes de ilicitude previstas no CPB, conforme já fundamentado acima, apresenta como base de sua fundamentação, a prática de ato que, ainda que tipicamente previsto, em termos abstratos, como delito, exclui a configuração do crime ante a descaracterização de sua antijuridicidade, motivo pelo qual impõe-se ao Estado penalizador, o dever de declarar inocente seu autor.

### 2.2.2. Legítima Defesa

Tal como o estado de necessidade, a definição de legítima defesa provém do texto da lei. Nesse sentido, dispõe o artigo 25 do CP que “entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”.

Dessarte, compreende-se como legítima “a defesa necessária empreendida contra agressão injusta, atual ou iminente, contra direito próprio ou de terceiros, usando, para tanto, moderadamente, os meios necessários” (Nucci, 2020, p. 342-343).

Trata-se, portanto, a legítima defesa, na visão do eminente jurista espanhol, Luis Jiménez de Asúa, citado por Nucci na obra retromencionada, da:

[...]repulsa ou do impedimento da agressão ilegítima, atual ou iminente, pelo agredido ou terceira pessoa, contra o agressor, sem ultrapassar a necessidade de defesa e dentro da racional proporção dos meios empregados para impedi-la ou repeli-la (Jimenez, 1995, *apud* Nucci, 2020, p. 342-343).

Para fins de interpretação da presente justificante, sofrer uma agressão é, no entender de Guilherme Nucci, ser vítima de uma:

[...] conduta humana, que põe em perigo ou lesa um interesse juridicamente protegido, seja a pessoa ou seus direitos. Eis porque não se admite legítima defesa contra animal ou coisa, que não são capazes de 'agredir' alguém (Nucci, 2014, p.210).

Destaque-se, no entanto, que é pacífico na doutrina o entendimento de que, acaso um animal seja utilizado por seu respectivo tutor como “arma”, no sentido de ofender injustamente a integridade física de outrem ou encontrar-se na iminência de tal intento, caberá o uso da legítima defesa.

Ademais, no que diz respeito à injustiça da agressão, esta se verificará sempre que a agressão for ilícita, contrária ao direito. Logo, “Valer-se da legítima defesa estaria a demandar a existência de uma agressão ilícita (não necessitando que se constitua em infração penal)” (Nucci, 2020, p. 345).

Quanto à melhor exegese do se pode entender como “meios necessários”, de acordo com Mirabete,

[...] tem-se entendido que meios necessários são os que causam o menor dano indispensável à defesa do direito, já que, em princípio, a necessidade se determina de acordo com a força real da agressão” (Mirabete, 2004, p. 185).

Em verdade, a moderação será observada quando o ofendido não ultrapassar o mínimo necessário a fim de repelir a injusta agressão, vez que, “havendo flagrante desproporção entre a ofensa e a reação, desnatura-se a legítima defesa” (Mirabete, 2004, p.185).

Nota-se, portanto, que o referido requisito exige, para que incida a legítima defesa em uma situação concreta, que seja utilizando o meio menos gravoso entre os disponíveis, e que a resposta à injusta agressão seja somente a necessária para fazê-la cessar.

Outrossim, de acordo com Nucci, em sentido diverso do estado de necessidade, na legítima defesa admitem-se duas formas de agressão, a atual e a iminente. Desse modo, “Atual é o que está acontecendo (presente), enquanto iminência é o que está em vias de acontecer (futuro imediato)” (Nucci, 2020, p. 345).

Logo, a exigência de atualidade ou iminência da agressão injusta implica a impossibilidade de legítima defesa contra agressão futura ou passada, pois, se assim fosse, restaria configurada, na visão de Guilherme Nucci, em relação a esta, “autêntica vingança”, enquanto àquela, uma “forma imponderável de defesa” (Nucci, 2020, p. 345).

Tal como no estado de necessidade, a legítima defesa somente pode ser alegada por quem visou defender bem ou interesse próprio ou de terceiros que seja resguardado juridicamente. Tal disposição trata-se, em específico, de uma vedação a que sejam sacrificados bens jurídicos para resguardar bens ou direitos sem proteção jurídica. Como exemplo explicitado por Nucci, temos que “não pode invocar a excludente quem está defendendo, contra subtração alheia, a substância entorpecente, não autorizada, que mantém em seu poder” (Nucci, 2020, p. 347).

Ademais, finalizando os critérios necessários à configuração da Legítima Defesa, importa pontuar o pensamento de Damásio (1983, p. 343), segundo o qual, “a par dos requisitos de ordem objetiva, previstos no art. 21 do CP, [...] exige requisitos de ordem subjetiva: é preciso que o sujeito tenha conhecimento da situação de agressão injusta e da necessidade de repulsa”, o que se pode traduzir por meio da expressão latina “Animus defendendi”, ou intenção de defender.

Concluindo, mostra-se importante enfatizar que a legítima defesa, identificada como a mais conhecida das excludentes de ilicitude (Moraes, 2019, p. 4), talvez por sua característica de lícito contra-ataque em face de uma

injusta agressão, de fato, merece ser entendida como uma expressão de justiça social básica, ligada aos primórdios da retribuição penal, cuja base normativa, como é cediço, teve influência direta do código de Hamurabi e da máxima "olho por olho, dente por dente", prescrita na lei de Talião.

### 2.2.3. Estrito Cumprimento Do Dever Legal

Em sentido oposto ao legalmente preestabelecido em relação ao estado de necessidade e à legítima defesa, não há definição jurídica do que vem a ser o estrito cumprimento do dever legal, tendo ficado a cargo da dogmática ilustrar este instituto.

Conforme conceituação doutrinária, trata o estrito cumprimento do dever legal de uma “causa de exclusão da ilicitude que consiste na realização de um típico, por força do desempenho de uma obrigação imposta por lei” (Capez, 2019, p.396).

Para melhor compreensão da referida justificante, deve-se ter em mente que o ordenamento jurídico, em que pese amplo, é tido como um todo orgânico e unitário, de modo que as suas normas devem ser interpretadas de forma harmônica, coesa e equilibrada. De acordo com André Franco Montoro, jurista e político brasileiro, trata-se do método lógico-sistemática de interpretação das normas jurídicas, o qual:

[...] leva em conta todo o sistema em que está inserido o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico geral (Montoro, 2016, p.426).

De fato, não é dado ao ordenamento jurídico abrigar desajustamentos entre as normas que o compõem, sob pena de originarem-se conflitos e insegurança jurídica, o que desencadearia em sua inevitável inoperância.

Guilherme de Souza Nucci (2020, p. 369) exemplifica a justificante em comento ao trazer como caso típico de estrito cumprimento de dever legal a prisão em flagrante executada pelos agentes policiais. Ora, dispondo o Código Penal ser o crime de constrangimento ilegal punível com pena de detenção ou multa, qual seria a razão para que não se considerasse ilícita a conduta de um policial que, reduzindo a capacidade de resistência de um indivíduo, constrange-o a acompanhá-lo à delegacia mais próxima por ter sido flagrado cometendo crime? Ora, se é uno o ordenamento jurídico e sua interpretação se dá pelo método lógico-sistemático de interpretação das normas, a resposta nos parece óbvia, afinal, determina o artigo 301 do Código de Processo Penal que as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito, o que torna a hipotética ação policial em comento, devidamente, albergada pela lei e pela causa de justificação sob análise.

Dessarte, tendo por base o entendimento acima evidenciado por Nucci, pode-se concluir que, também a título de exemplo, igualmente atua sob a proteção do estrito cumprimento do dever legal, policiais que, durante operação de busca e apreensão judicial, veem-se obrigados a invadir o domicílio de um dos alvos, ante eventual indisposição deste último em conceder acesso à residência indicada no mandado.

Com efeito, não parece razoável e nem justo enquadrar-se como delito o ato praticado em face de previsão legal e estabelecido mediante ordem judicial, sendo esta a razão de ser do estrito cumprimento do dever legal, enquanto causa de justificação de uma conduta típica.

Assim, tendo por base as premissas já mencionadas em relação ao estrito cumprimento do dever legal, pode-se afirmar que não comete crime, por ausência de antijuridicidade, o policial que eventualmente prenda o delinquente em flagrante delito, muito embora execute a prisão em prejuízo do direito de

liberdade alheio, haja vista estar, em verdade, cumprindo obrigação imposta por lei e, por consequência, albergado pela excludente de ilicitude sob análise.

No entanto, para que a prática de um ato típico seja justificada pelo estrito cumprimento do dever legal, “deve haver ação praticada em cumprimento de um dever imposto por lei, penal ou extrapenal, mesmo que cause lesão a bem jurídico de terceiro” (Nucci, 2020, p. 368).

Ademais, faz-se necessário enfatizar que o referido conceito compreende também as decisões judiciais, que nada mais são do que determinações derivadas do poder judiciário também em cumprimento de ordens legais.

Por fim, ressalte-se que o cumprimento do dever legalmente imposto deve ser balizado pelos limites da determinação legal, sem o que a ação não será justificada, acrescentando-se ainda que o agente deve agir com conhecimento prévio do dever legal e o ânimo de cumpri-lo nos exatos termos em que determina e permite a lei.

#### **2.2.4. Exercício Regular de Direito**

No que tange ao exercício regular de direito, seguimos a lógica da justificante retro no que se refere à conceituação e à aplicação da regra da não contradição, o que, como visto, somente se faz possível através da interpretação lógico-sistemática do ordenamento jurídico. O mesmo não se observa quanto à fundamentação, pois aqui há um fato típico cujo exercício é uma prerrogativa conferida pelo ordenamento jurídico, e não mais uma imposição normativa como no estrito cumprimento do dever legal.

Dessa forma, qualquer pessoa, como sujeito de direito, poderá, ainda que sob a forma de um fato típico, exercitar um direito subjetivo ou uma faculdade prevista em lei, seja ela penal ou extrapenal, haja vista o fato de que:

[...] é disposição Constitucional que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5, inciso II, da CF), excluindo-se a antijuridicidade nas hipóteses em que o sujeito está autorizado” (Mirabete, 2004, p. 190).

Na lição de Damásio de Jesus (1983, p.357), “desde que a conduta se enquadre no exercício de um direito, embora típica, não apresenta o caráter de antijurídica. Ex.: a) prisão em flagrante realizada por um particular”.

Nesse sentido, Francisco de Assis Toledo, saudoso e eminente Ministro do STJ, explicou:

Segundo conhecida fórmula de Graf Zu Dohna, uma ação juridicamente permitida não pode ser, ao mesmo tempo, proibida pelo direito. Ou, em outras palavras, o exercício de um direito nunca é antijurídico (Toledo, 1991, p.213).

Dessarte, o exercício regular de um direito se justifica como excludente da ilicitude de um fato típico, com base em uma faculdade de agir que lhe é assegurada pelo direito, devendo, portanto, ter a sua conduta resguardada juridicamente.

Assim, considerando o teor do artigo 301 do Código de Processo Penal – que determina que “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito” – não há que se pensar em ilicitude, ante uma situação hipotética na qual um particular efetue a prisão de outrem em flagrante delito, dado o fato de que estará, aquele, agindo sob a tutela da excludente do exercício regular de direito.

Nada obstante, de acordo com Mirabete, para que se mantenha a tutela de tal excludente de ilicitude:

É necessário que se obedeça às condições objetivas do direito, que é limitado e, fora dos limites traçados na lei, haverá abuso de direito, excesso [...] (Mirabete, 2004, p. 190).

Ademais, ainda de acordo com Mirabete, “Exige-se também o elemento subjetivo, a congruência entre a consciência e a vontade do agente com a norma permissiva” (Mirabete, 2004, p.190).

Desse modo, para que se mantenha a conformidade procedimental da excludente de ilicitude em comento, é inconteste que o agente deverá agir com conhecimento prévio do direito facultado e a vontade de exercitá-lo com regularidade, nos exatos termos permitidos pela lei.

## 2.2. Consequências das Excludentes de Ilicitude no Processo Penal

Tendo por base as premissas estabelecidas no presente capítulo e objetivando reforçar os conceitos e parâmetros legais até aqui explicitados, faz-se necessário afirmar que as excludentes de ilicitude, dada sua natureza jurídica de circunstâncias que, uma vez caracterizadas, excluem a antijuridicidade de condutas tipicamente previstas como delitos, em verdade, consubstanciam-se em verdadeiros obstáculos ao *ius puniendi* estatal, ante a característica de estado de direito da qual se reveste o Estado brasileiro e o caráter garantista de nossa Carta Maior.

Logo, pode-se entender que as excludentes de ilicitude devem ser interpretadas como exceções à antijuridicidade prevista abstratamente em lei, as quais, quando concretamente configuradas, têm o condão de impedir a aplicação da retribuição penal predeterminada para os fatos típicos que com elas tenham se relacionado.

Ainda com foco na intercomunicação entre delito, tipicidade, ilicitude e causas de justificação, Renato Brasileiro de Lima, considerado um dos maiores processualistas penais da atualidade, afirma que:

Quando o Estado, por intermédio do Poder Legislativo, elaboras as leis penais, cominando sanções àqueles que vierem a praticar a conduta delituosa, surge para ele o direito de punir os infratores num plano abstrato, genérico e impessoal (Lima, 2023, p. 45).

Desse modo, uma vez praticada qualquer conduta legalmente prevista como crime, o “direito de punir desce do plano abstrato e se transforma no *ius puniendi in concreto*” (Lima, 2023, p. 45).

Entretanto, em que pese ser o Estado o legítimo titular do direito de punir, ainda de acordo com o pensamento de Renato Brasileiro:

[...] não se admite a imposição imediata de sanção sem que haja um processo regular, assegurando-se, assim, a aplicação da lei penal ao caso concreto, consoante as formalidades prescritas em lei, e sempre por meio dos órgãos jurisdicionais (Lima, 2023, p. 45).

Não por outra razão, a Constituição Federal, “expressamente, consagra a imprescindibilidade da atuação do órgão jurisdicional através do processo, estabelecendo os princípios do devido processo legal e do juiz natural” (Mirabete, 2005, p.07).

Ora, o Princípio do devido processo legal, previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, determina que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). Seu objetivo, antes de mais nada, visa “assegurar a justa aplicação da força estatal na repressão aos delitos existentes” (Nucci, 2020, p. 141), o que é feito mediante a devida observância da legislação processual vigente, assegurados a ampla defesa e o contraditório (artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988).

Por outro lado, o artigo 17 do Código de Processo Civil, aplicável de forma suplementar ao artigo 3º do Código de Processo Penal, determina que, “Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”.

Nesse sentido, no que refere ao processo penal, o interesse de postular em juízo é entendido como o interesse de agir do Estado, o que está diretamente relacionado “à utilidade da prestação jurisdicional que se pretende obter com a movimentação do aparato judiciário” (Lima, 2023, p.271).

Segundo Renato Brasileiro de Lima, no processo penal, “o interesse de agir deve ser analisado sob três aspectos distintos”, quais sejam: A necessidade de obtenção da tutela jurisdicional pleiteada, “implícita na ação penal condenatória, já que, em virtude do princípio da nulla poena sine iudicio, nenhuma sanção penal poderá ser aplicada sem o devido processo legal” (Lima, 2023, p.271); a adequação entre o pedido e a proteção jurisdicional que se pretende obter, que por sua vez, traduz-se pelo “ajustamento da providência judicial requerida à solução do conflito subjacente ao pedido” (Lima, 2023, p.272); e por último, mas não menos importante, a utilidade “consiste na eficácia da atividade jurisdicional para satisfazer o interesse do autor. Só haverá utilidade se houver possibilidade de realização do jus puniendi estatal, com eventual aplicação da sanção penal adequada” (Lima, 2023, p.272).

Nota-se, portanto, com base nos ensinamentos acima destacados, oriundos do Manual de Processo Penal (Lima, 2023), que, no processo penal, o interesse de agir consiste na necessidade do titular da ação penal se valer do aparato Estatal para perseguir judicialmente aquele que transgride a lei e, por consequência, impor-lhe o cumprimento de uma pena justa, mediante o devido processo legal.

Desse modo, amparando-se no conhecimento teórico até aqui explicitado e considerando que as excludentes de ilicitude, quando caracterizadas, afastam a antijuridicidade de uma conduta típica, e, por consectário, o próprio crime, pode-se inferir, em respeito ao devido processo legal, que uma vez comprovada a ocorrência de qualquer das causas de justificação previstas no art. 23 do CPB, restará prejudicado o interesse de agir do titular da ação penal, isso porque, em casos assim, a conduta praticada não será contrária ao ordenamento jurídico, não haverá transgressão de lei, o que leva à desnecessidade de imposição de pena.

Daí exsurge a primeira consequência prática da aplicação das causas de justificação no processo penal, qual seja, uma vez constatado que

determinada conduta foi praticada sob o manto de qualquer das causas de exclusão da ilicitude, e caso essa constatação se dê antes de iniciada a persecução penal, o exercício da ação penal carecerá de interesse, levando à rejeição da peça inaugural (denúncia ou queixa-crime), na forma do artigo 395, II do Código de Processo Penal, como preleciona Renato Brasileiro. Senão vejamos:

[...] Consoante dispõe o art. 395, inciso II, in fine, do CPP, a denúncia ou queixa será rejeitada quando faltar condição para o exercício da ação penal. A ausência das condições da ação penal, sejam elas genéricas, sejam elas específicas [...], ensejam a rejeição da peça acusatória (Lima, 2023, pag.1251).

De forma adicional, caso a constatação da excludente de ilicitude se dê após iniciada a persecução penal, teremos a configuração da segunda consequência prática da aplicabilidade das causas de justificação no processo penal, no caso, a obrigatória absolvição do acusado, o que poderá ocorrer na forma do artigo 386, VI do CPP, ao final do feito, ou sumariamente, no início do processo, conforme previsto no artigo 397, I do CPP, senão vejamos:

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

[...]

VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal) [...]

Art. 397. Após o cumprimento do disposto no art. 396-A, e parágrafos, deste Código, o juiz deverá absolver sumariamente o acusado quando verificar: (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

I - a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato; (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008). (BRASIL, 1941)

Acerca disso, ensina Renato Brasileiro (2023, p. 1431) que “havendo certeza (ou mesmo fundada dúvida) sobre a existência de causa excludente de ilicitude [...], incumbe ao juiz absolver o acusado”.

Assim, com base nos argumentos jurídicos e doutrinários até aqui expostos, é certo afirmar que as excludentes de ilicitude, por desconfigurar o

segundo elemento constitutivo do delito, ou seja, a antijuridicidade, sempre inviabilizará a conformação do mínimo necessário à caracterização do que a doutrina, por meio da teoria tripartite, define como crime.

Desse modo, mostra-se justo, por fim, asseverar que o respeito à correta aplicabilidade das causas de justificação previstas no artigo 23 do CPB, mais do que a correta submissão estatal às garantias constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (artigo 5º, LIV, LV da CRFB/88), significam o enaltecimento do fundamento dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CRFB/88) e de importantes direitos individuais expressos na Constituição cidadã, a exemplo do direito à liberdade, à honra e à imagem (artigo 5º, caput, X, da CRFB/88).

## CAPÍTULO 03 – DA UTILIZAÇÃO DAS EXCLUDENTES DE ILICITUDE COMO ARGUMENTO DE DEFESA NO PAD

O estatuto dos servidores públicos federais (Lei n. 8.112/90), assim como as diversas leis estaduais que, de modo semelhante, tratam das especificidades de diversos cargos públicos, estabelecem, dentre as normas positivadas no bojo de seus respectivos conteúdos, os direitos e deveres daqueles que atuam cotidianamente na Administração Pública.

Adicionalmente, nessa mesma linha de definição normativa, também discriminam os parâmetros de atuação da atividade de controle interno e correcional, com o fim de manterem-se preservados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37, caput, da Constituição Cidadã, e, paralelamente, orientar a apuração de infrações cometidas por servidores públicos no exercício da função ou em razão dela, o que ocorre, via de regra, por

meio do chamado Processo Administrativo Disciplinar – PAD, resguardado o respeito ao devido processo legal (artigo 5º, LIV, da CF/88) e aos seus corolários diretos, os princípios da ampla defesa e do contraditório (artigo 5º, LV, da CF/88), entendidos, respectivamente, como o direito de produzir provas de defesa por todos os meios em direito admitidos e o de contrapor eventuais provas produzidas pela acusação.

Merece ainda ênfase a previsão do artigo 2º, caput, da lei 9.784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e, como já mencionado no item 1.2 do presente artigo, possui caráter subsidiário, somente sendo aplicada pelos demais entes da Federação em face de eventual inexistência de lei específica e própria na localidade, *in verbis*:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (Grifo nosso) (BRASIL, 1999).

Importa ainda destacar que a submissão da Administração Pública aos princípios jurídicos referenciados encontra-se intrinsecamente ligada à característica de Estado Democrático de Direito empregada pela República Federativa do Brasil no artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988, expressão que, na visão do eminente Ministro Barroso, atual Presidente do Tribunal Excelso, traduz-se através da:

[...] síntese histórica de dois conceitos que são próximos, mas não se confundem: os de constitucionalismo e de democracia. Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, rule of law, Rechtsstaat). Democracia, por sua vez, em aproximação sumária, traduz-se em soberania popular e governo da maioria (Barroso, 2020. p. 105).

Dessarte, em face do entendimento acima exposto, pode-se afirmar que o Estado Brasileiro, ao se revestir da qualidade de Estado Democrático de Direito, submete-se ao império da lei. Assim, dado o fato da ciência jurídica ser doutrinariamente considerada una, consoante argumento exarado no item 2.2.3 deste mesmo artigo e, a exemplo do entendimento

defendido pelo eminente constitucionalista Pedro Lenza, segundo o qual, “o direito é uno e indivisível” (Lenza, 2024, pág. 118), defende-se, em referência ao princípio da ampla defesa e ao uso da analogia (artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.657/1942), que nos casos em que for constatada omissão legal, mostra-se justo, oportuno e adequado, desde que aplicável ao caso concreto, o amparo das excludentes de ilicitude previstas originalmente no Direito Penal em prol daqueles que, eventualmente, estejam sendo processados disciplinarmente na seara administrativa em virtude da hipotética prática de infrações disciplinares, o que vai ao encontro da visão defendida não somente pelo Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, atual decano do STF, como também pelo atual Procurador-Geral da República, Paulo Gustavo Gonet Branco, que acerca do tema ora comentado, opinaram que:

É pacífica a orientação jurisprudencial quanto à ampla aplicação do postulado do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos processos administrativos disciplinares (Mendes e Branco, 2019, p.748).

Parece, portanto, patente que, à luz da Constituição Federal vigente, o caminho da aplicabilidade das excludentes de ilicitude no PAD é o mais convergente com os direitos e garantias individuais previstos constitucionalmente, visão que é reforçada pela doutrina e jurisprudência pátria, consoante se poderá constatar adiante.

### 3.1. Das Posições Doutrinárias e do Amparo Normativo à Aplicação das Excludentes de Ilcitude no PAD

O Processo Administrativo Disciplinar, instrumento legítimo de apuração de irregularidades cometidas por servidores públicos, cujo procedimento encontra-se minuciosamente detalhado no Título V da lei 8.112/90 e, via de regra, replicado em diversas outras leis no âmbito estadual e municipal, submete-se, como é cediço e esperado, aos direitos e garantias individuais previstos constitucionalmente, a exemplo dos princípios do Devido Processo Legal, da ampla defesa e do contraditório, os quais, destaque-se, são também considerados cláusulas pétreas da Carta Maior, consoante previsão do artigo 60, §4º da CRFB/88, senão vejamos:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

IV - os direitos e garantias individuais.

Desse modo, partindo-se da premissa de que o Processo Administrativo Disciplinar, invariavelmente, será uma expressão do Poder Disciplinar da Administração Pública, constata-se, em consequência, a obrigatoriedade do respeito incondicional às normas legais vigentes por parte do PAD, ainda que tal postura leve à limitação do poder sancionador do Estado, sobretudo em face da natureza de cláusula pétrea dos princípios constitucionais já referidos.

Ora, as excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do Código Penal, cuja aplicabilidade encontra respaldo em princípios constitucionais como o Devido Processo Legal, a ampla defesa e o contraditório, são comumente utilizadas na seara do direito penal, sendo motivo de exclusão da prática de crime, haja vista a descaracterização do elemento da antijuridicidade previsto doutrinariamente na teoria tripartite do crime, conforme explanado no capítulo 02 deste trabalho.

Entretanto, é possível afirmar que essa mesma dinâmica de respeito, atenção, enquadramento e consideração pelas excludentes de ilicitudes previstas na norma penal, quando cabível, reveste-se de concretude automática na seara administrativa, entenda-se, sem necessidade de prévia determinação judicial para sua aplicabilidade, durante o processamento e apuração de infrações disciplinares hipoteticamente praticadas por servidores públicos no exercício da função?

A [Lei nº 13.869/2019](#), comumente conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, estabelece, por meio de seu artigo 8º, que:

Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado

em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito (BRASIL, 2019).

Entretanto, a previsão legal acima destacada, embora transpareça indiscutível caráter garantista, por outro lado, traz em si uma nefasta consequência relacionada ao lapso temporal até a implementação de decisão definitiva na esfera penal, qual seja, a possibilidade de notável prejuízo ao servidor que, a despeito de eventualmente ter agido sob amparo de qualquer das excludentes de ilicitude, pode ser obrigado a permanecer sob efeito de punição administrativa aplicada por meio do PAD - normalmente mais célere que o processo penal - até que consiga reverter tal decisão por meio do Poder Judiciário, após o trânsito em julgado da sentença penal, o que pode significar anos ou décadas. Isso porque é sabidamente notória a morosidade dos processos judiciais no Brasil (Exame, 2017).

Em sentido oposto, tendo como parâmetro a regularidade processual, o devido processo legal e o império da lei, é preciso frisar que o poder administrativo-disciplinar, até mesmo por possuir relativa independência em relação à esfera penal, tem o poder-dever de, por iniciativa própria, realizar sua própria interpretação acerca dos fatos apurados, inclusive no que diz respeito ao possível enquadramento de situações que venham a descaracterizar a ocorrência de infrações disciplinares em virtude da previsão das excludentes de antijuridicidade, o que pode remediar possíveis consequências negativas parcialmente oriundas do descompasso temporal normalmente concretizado entre as instâncias penal e administrativa.

Acerca da influência do processo penal na seara administrativa disciplinar e especificamente no que diz respeito à aplicabilidade das excludentes de ilicitude no PAD, o Professor Reginaldo Gonçalves Gomes, Doutor e Mestre em Direito, defende que, em virtude do caráter unificado da ciência jurídica e sobretudo em homenagem ao princípio da ampla defesa, os

institutos estabelecidos na esfera de atuação penal devem irradiar para os demais ramos do direito, e completa seu raciocínio afirmando que:

[...]somente se pode responder por uma infração quer penal quer administrativa se houver ilicitude. E mesmo assim a ilicitude comporta excludentes que também devem ser reconhecidas no Direito Disciplinar. (Gomes, 2013).

Neste mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello reforça o entendimento de aplicabilidade das causas de justificação do artigo 23 do Código Penal no âmbito administrativo disciplinar, na medida em que se refere a tais descriminantes como excludentes de infração disciplinar, acrescentando ainda que, no seu entender, a existência de dolo do agente é condição *sine qua non* para configuração de infração disciplinar (Mello, 2008).

Por outro lado, merece citação a nobilíssima jurista Maria Sylvia Zanella di Pietro, consagrada administrativista brasileira, que por meio de livro de sua autoria intitulado “Direito Administrativo”, reconhece que:

A grande maioria da doutrina defende, hoje, o princípio da tipicidade na esfera administrativa, como decorrência do princípio da legalidade e aplicação analógica do princípio do direito penal, segundo o qual não existe crime nem pena sem lei que o preveja (nullum crimen, nulla poena sine lege) (Di Pietro, 2023).

Ora, partindo da ideia de que a tipicidade é elemento intrínseco ao enquadramento da infração disciplinar e que o direito penal é aplicado, por analogia, na esfera administrativa, não há como deixar de considerar, como consequência inevitável, que a culpabilidade, a antijuridicidade e, eventualmente, suas excludentes, precisam ser consideradas no contexto da apuração disciplinar.

Entretanto, ainda que existente um vasto bojo teórico em prol da aplicação das chamadas causas de justificação também na seara área administrativa, não se pode afirmar, com absoluta certeza, que tal conjuntura seja suficiente para garantir, de forma unânime, o animus da administração pública no sentido de, voluntaria e independentemente de comando judicial,

enxergarem, em casos concretos, a existência de excludentes de ilicitude capazes de descaracterizar a ocorrência de infração disciplinar, o que é facilmente comprovado por meio de pesquisa jurisprudencial, consoante se verá adiante.

Assim, diante do grau de incerteza acima evidenciado, pareceu assertivo, para um melhor desenvolvimento do presente estudo, aprofundar a análise do amparo normativo utilizado por Comissões de Processo Administrativo Disciplinar integrantes do Poder Executivo Federal e Estadual.

Nesse sentido, observou-se que, visando padronizar a atuação de Comissões Processantes, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (DECRETO Nº 5.480, DE 30 DE JUNHO DE 2005, artigo 2º, I), produziu o [Manual de Processo Administrativo Disciplinar](#), que no item 10.4.2, de forma análoga à estruturação tripartite do crime estabelecida no Código Penal, teoriza a composição da infração disciplinar a partir da configuração de 3 elementos, quais sejam: tipicidade, antijuridicidade ou ilicitude e culpabilidade. Assim, por meio do supracitado manual, ao se referir às excludentes de ilicitude previstas no Código Penal e ainda, em homenagem ao Princípio da Segurança Jurídica e ao caráter harmônico do ordenamento jurídico, a Controladoria Geral da União opina que:

[...] excludentes de ilicitude da conduta também afastarão a caracterização da infração quando presentes em sede disciplinar, já que a antijuridicidade também é um dos seus elementos. (Controladoria-Geral da União (CGU). Manual de Processo Administrativo Disciplinar. 2022. Brasília: CGU. p. 187.)

Por outro lado, verificou-se um posicionamento análogo da Controladoria Geral do Distrito Federal, vez que, ao produzir seu próprio [Manual Teórico de Processo Administrativo Disciplinar](#), considerou como excludente de infração disciplinar, a “resposta à injusta agressão em legítima defesa própria ou de outrem”, além de fazer referência às excludentes de ilicitude consideradas no artigo 8º da lei 13.869/2019, já mencionado alhures. (Controladoria-Geral do

Distrito Federal (CGDF). Manual Teórico Processo Administrativo Disciplinar. 2022. Brasília. CGDF.162 p.)

Desse modo, em função de tal contexto, buscou-se verificar se a previsão das descriminantes do artigo 23 do Código Penal, vislumbradas como excludentes de infração disciplinar no âmbito federal, por meio da CGU, e na esfera distrital, por meio da CGDF, também ostentavam idêntico status na legislação vigente das demais Unidades Federativas, o que levou à construção da tabela informativa abaixo:

Tabela 1 – Normas e Manuais de correição, por Estado da Federação				
UF	ÓRGÃO CENTRAL DE CORREIÇÃO DISCIPLINAR NO ÂMBITO ESTADUAL	PRINCIPAL NORMA CORRECIONAL COM APLICAÇÃO DE EXCLUDENTES DE ILICITUDE NO PAD	EXISTÊNCIA DE MANUAL DE PAD NO ÂMBITO PODER EXECUTIVO	PREVISÃO DE EXCLUDENTES DE ILICITUDE NO PAD, POR TIPO, NO EXECUTIVO ESTADUAL
RR	Controladoria Geral do Estado de Roraima (CGE/RR)	<a href="#">Lei Complementar nº 053/2001</a>	NÃO	Legítima Defesa
AP	Controladoria Geral do Estado do Amapá (CGE)	<a href="#">Decreto n. 3.868/2021</a> c/c a <a href="#">Lei n.º 0066/1993</a>	NÃO	Legítima Defesa
AM	Controladoria Geral do Estado	<a href="#">Lei n. 2794/23</a> c/c a <a href="#">Lei 1.762/ 1986</a>	NÃO	Legítima Defesa
RO	Controladoria Geral do Estado /(CGE)	<a href="#">Lei Complementar nº 68/1992</a>	NÃO	Legítima Defesa

AC	Controladoria-Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei Complementar nº 39/1993</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
PA	Controladoria-Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 5.810/ 1994</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
TO	Controladoria-Geral do Estado (CGE) / Corregedoria-Geral	<a href="#">Lei nº 1.818/2007</a>	<a href="#">SIM</a>	Todas as excludentes de ilicitude
MA	Secretaria de Estado de Transparência e Controle (STC)	<a href="#">Lei nº 6.107/ 1994</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
PI	Corregedoria Geral do Estado	<a href="#">Lei Complementar nº 13/94</a>	NÃO	Legítima Defesa
CE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 9.826/74</a> c/c <a href="#">Decreto nº 34597/2022</a>	NÃO	Legítima Defesa
RN	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei complementar nº 122/1994</a> c/c a <a href="#">Instrução Normativa nº 10/2023</a>	NÃO	Legítima Defesa
PE	Sistema de Correição do Poder Executivo Estadual de	<a href="#">Lei nº 6.123/ 1968.</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa

	Pernambuco (SISCOR)			
PB	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei Complementar nº 58/2003</a>	NÃO	Legítima Defesa
AL	Corregedoria Geral do Poder Executivo	<a href="#">Lei nº 5.247/ 1991</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
SE	Corregedoria do Governo do Estado de Sergipe	<a href="#">Lei nº 2.148/1977</a>	NÃO	Legítima Defesa
BA	Corregedoria-Geral (CGR) da Secretaria da Administração (Saeb)	<a href="#">Lei nº 6.677/ 1994</a>	NÃO	Legítima Defesa
ES	Conselho Estadual de Correição do Poder Executivo (CONSECOR)	<a href="#">Lei complementar nº 046/1994</a>	NÃO	Legítima Defesa
RJ	Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ)	<a href="#">Decreto nº 2479/1979</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
SP	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 10.261/1968</a>	NÃO	Legítima Defesa
MG	Controladoria-Geral do Estado (CGE/MG)	<a href="#">LEI nº 869, de 05/07/1952</a>	<a href="#">SIM</a>	Todas as excludentes de ilicitude

PR	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 6.174/ 1970</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
SC	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei Complementar Nº 491/ 2010</a> c/c a <a href="#">Lei nº 6.745/ 1985</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
RS	Corregedoria- Geral da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECAS	<a href="#">Lei Complementar nº 10.098/1994</a>	NÃO	Legítima Defesa
MS	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 1.102/ 1990</a>	<a href="#">SIM</a>	Todas as excludentes de ilicitude.
MT	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei Complementar n. 207 / 2004</a> c/c a <a href="#">Lei Complementar nº 04/1990</a>	<a href="#">SIM</a>	Legítima Defesa
GO	Controladoria Geral do Estado (CGE)	<a href="#">Lei nº 20.756/2020</a>	NÃO	Todas as excludentes de ilicitude, por referência à aplicação supletiva do código Penal.

Fonte: Leis estaduais e manuais de PAD citados na própria tabela e referenciados na Bibliografia.

Partindo-se da pesquisa ora explicitada, chegou-se à conclusão de que as leis estaduais acima referenciadas, tanto quanto os manuais de Processo Administrativo Disciplinar publicados pelas Unidades Federativas Estaduais, via de regra, baseiam-se no conteúdo da [Lei Federal 8.112/90](#), na medida em que

replicam unicamente a legítima defesa como meio excludente de ilicitude, sem contudo considerar, como instrumento de descaracterização de infração disciplinar, o estado de necessidade, o exercício regular de direito e o estrito cumprimento do dever legal. Excetuam-se de tal panorama, os Estados do Tocantins (TO), Minas Gerais (MG), Mato Grosso do Sul (MT) e Goiás (GO), que somando-se à União e ao Governo do Distrito Federal, consideram, como meio idôneo de absolvição no âmbito administrativo-disciplinar, todas as excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do Código Penal ( [Decreto-Lei no 2.848/1940](#)), seja por meio de leis, em sentido estrito, ou através de normativos internos.

Tal confirmação fez brotar importante preocupação relacionada à tutela de direitos e garantias individuais de servidores públicos no âmbito administrativo-disciplinar de algumas Unidades da Federação Brasileira, a exemplo do Devido Processo Legal, da ampla defesa e do contraditório, sobretudo no que diz respeito à aplicação do poder disciplinar e à imposição de penalidades a servidores que violam normas e deveres funcionais.

Daí porque se pode concluir que tal conjuntura pode redundar na fragilização do princípio da segurança jurídica e, mesmo, do Estado Democrático de Direito, no que diz respeito à atividade de controle interno da administração pública.

Desse modo, causou preocupação o fato de 20 (vinte), dentre 27 (vinte e sete) unidades federativas, de modo análogo à previsão da lei 8.112/90, referendarem, por meio de seus respectivos Regimes Jurídico aplicáveis a Servidores Públicos Cíveis, tão somente a excludente da Legítima Defesa, deixando de vislumbrar, ao menos em abstrato, a aplicabilidade das demais causas de justificação no âmbito administrativo, causando, desse modo, ineludível prejuízo à segurança jurídica dos servidores submetidos a tais normas de caráter estadual.

Ressalte-se, por fim, que tal conjuntura perniciosa não ocorre no âmbito da administrativo da União, vez que na esfera federal, a CGU, órgão central de correição no Governo Federal, por meio de seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar - já mencionado no presente trabalho -, consagra a aplicabilidade, no PAD, de todas as excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do CPB.

### 3.2. Dos Entendimentos Jurisprudenciais acerca da Aplicabilidade das Excludentes de Ilicitude na Esfera Administrativa-Disciplinar

Quanto a posicionamentos adotados por Tribunais Superiores que, direta ou indiretamente abordem o tema em tela, cumpre trazer à baila o conteúdo da [Súmula vinculante nº 5](#). STF, cujo texto especifica que “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”, o que parece fragilizar e agravar ainda mais a condição do servidor público em face da conjuntura relativa à melhor consideração das excludentes de ilicitude no PAD, vez que a ausência de defesa técnica pode induzir o servidor a, fatalmente, deixar de vislumbrar e, por consequência, não alegar a aplicação do princípio da subsunção entre o fato apurado e uma das excludentes de ilicitude previstas abstratamente por lei.

Sob outro viés, ainda quanto ao tema da aplicabilidade das excludentes de ilicitude do artigo 23 do Código Penal no Processo Administrativo Disciplinar, merece ênfase o conteúdo da Súmula nº 665. STJ, de acordo com a qual:

O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada (STJ, 2023).

Ora, tal posicionamento, por parte do Tribunal da Cidadania, ainda que num primeiro momento denote a intenção de adequadamente limitar a atuação do Poder Judiciário sobre o mérito administrativo, haja vista a independências entre as instâncias envolvidas, de modo

diverso, pode projetar ainda maior responsabilidade aos integrantes de Comissões de Processos Administrativos, no sentido de se consagrar, no âmbito administrativo-disciplinar, todas as excludentes de ilicitude previstas no CPB, independentemente de ordem judicial. Isso porque, assim agindo, os atos administrativos, por eles consubstanciados no processo disciplinar, compatibilizar-se-ão com o melhor sentido de aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório, que não pode ser outro, senão o de permitir ao acusado, de modo mais abrangente possível, a produção de provas por todos os meios legais em direito admitidos, o que certamente englobará a consideração das excludentes de antijuridicidade do CPB, ainda que por meio da analogia. Tal entendimento vai ao encontro da visão do saudoso Luiz Flávio Gomes, segundo do qual:

É o contraditório que fundamenta a existência da defesa, isto é, que a torna possível. Por força do princípio da ampla defesa ela deve ser plena, a mais abrangente em cada caso concreto. Em outras palavras: a defesa precisa ser efetiva. O contraditório torna a defesa possível; a ampla defesa a transforma em efetiva (em defesa plena). Os princípios do contraditório e da ampla defesa, como se vê, [...], são complementares.[...] Defesa ampla é a mais abrangente possível. A mais plena possível. Não pode haver cerceamento infundado, sob pena de nulidade do processo. (Gomes, 2010)

Outro ponto a se considerar, no contexto da aplicabilidade das excludentes de ilicitude no PAD, é a necessidade de busca de prova emprestada por parte de comissões processantes. Ora, se é lícita, à comissão de PAD, a busca da prova emprestada *In malam partem*, ou seja, contra o interesse da parte ou do acusado, por outro lado, em homenagem aos princípios da moralidade e imparcialidade, previstos no art. 37, caput, da CRFB/88, também o será *In bonam partem*, vale dizer, em benefício do acusado, notadamente nos casos em que existem indícios concretos de que houve causa de justificação nos atos apurados na esfera administrativa-disciplinar. Nesse sentido, frise-se, é pacífico entendimento jurisprudencial no sentido de permitir a utilização de prova emprestada no processo administrativo disciplinar, senão vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDERAL . PROVAS EMPRESTADAS DE INQUÉRITO POLICIAL. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS TIDAS POR ILÍCITAS EM HABEAS CORPUS . ACUSADO QUE NELE NÃO FIGURA COMO PACIENTE. FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO DISCIPLINAR EM OUTRAS PROVAS. PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE. SUSPEIÇÃO . AUSÊNCIA DE JUÍZO DE VALOR. NÃO COMPROVAÇÃO. NULIDADE. INOCORRÊNCIA . DESCABIMENTO DA REINTEGRAÇÃO AO CARGO PÚBLICO. SEGURANÇA DENEGADA. I - O Supremo Tribunal Federal adota orientação segundo a qual, é possível a utilização, como prova emprestada, de interceptações telefônicas derivadas de processo penal, com autorização judicial, no processo administrativo disciplinar, desde que seja assegurada a garantia do contraditório. Precedentes . II - Extraí-se dos autos ter sido franqueado ao Impetrante, pela comissão processante, acesso às provas colhidas por meio da interceptação telefônica, no bojo do Inquérito Policial n. 077/2006,

encaminhadas pela Justiça Federal, após requisição da Corregedoria. III - O Acusado não figura como paciente no Habeas Corpus n. 117 . 437/AP, não comprovando que os efeitos do acórdão proferido por esta Corte, tenham sido a ele estendidos. Ademais, tal writ diz respeito à Ação Penal n. 2007.31 .00.001954-2, e não à Ação Penal n. 2007.31 . 00.001033-7, na qual é réu o ora Impetrante. IV - A autoridade julgadora fundamentou sua decisão em outros meios probatórios, como ouvida de testemunhas e a própria confissão do Indiciado, quanto ao cometimento do ilícito de valimento do cargo público, consubstanciado no pedido de empregos a pessoas por ele indicadas, à empresário do Estado do Amapá, transgressão disciplinar punível com demissão, a teor dos arts. 117, IX, e 132, XIII, da Lei n . 8.112/90. V - Funcionando como Chefe-Substituto do Escritório da Corregedoria, o Presidente da Comissão Processante não exarou qualquer juízo de valor a respeito das provas ou dos eventos atribuídos ao Impetrante, executando meros atos de expediente, destinados tão somente ao andamento processual, sem qualquer carga decisória, e, mesmo atuando no PAD, não foi a autoridade julgadora. VI - Este Tribunal Superior perfilha entendimento no sentido de que a constatação de impedimento ou suspeição de membro de Comissão Processante, reclama a comprovação da prolação, no processo administrativo disciplinar, de prévio juízo valorativo quanto às irregularidades imputadas ao Acusado, o que não ocorreu no caso em análise . Precedentes. VII - A impetração de mandado de segurança pressupõe a existência de direito líquido e certo, comprovado mediante prova pré-constituída. VIII - Segurança denegada. (STJ - MS: 17815 DF 2011/0276341-8, Relator.: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 28/11/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 06/02/2019)

Nada obstante, a despeito do questionamento acima referenciado, no que diz respeito à eventual proatividade de Comissões de PAD, no sentido de utilização de prova emprestada, a verdade é que uma simples pesquisa na jurisprudência nacional, permite constatar que há considerável número de julgados com menção a casos que redundaram em demissão do servidores públicos, mesmo diante de indícios de que o acusado, possivelmente, agiu albergado por alguma das excludentes de ilicitude extensamente tratadas no presente estudo, motivo pelo qual mostra-se pertinente uma análise direcionada a , pelo menos, alguns posicionamentos jurisprudenciais que minimamente reflitam a atual hermenêutica judicial afeta a casos que tratem da aplicabilidade de excludentes de ilicitude no Direito Administrativo Disciplinar. Senão Vejamos:

**CASO 1. APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA . REINTEGRAÇÃO DE SERVIDOR AO CARGO PÚBLICO. DEMISSÃO DE POLICIAL CIVIL EM PROCESSO ADMINISTRATIVO POR TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR E POSTERIORMENTE ABSOLVIDO NA ESFERA CRIMINAL. RECONHECIMENTO DE EXCLUDENTE DE ILICITUDE NA ESFERA PENAL. LEGÍTIMA DEFESA .REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1 . Cuida-se, na espécie, de**

Apelação Cível, buscando a reforma de sentença proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Jaguaruana/CE, que concluiu pela procedência de ação ordinária. 2. **É importante destacar que é de amplo conhecimento público que o Judiciário pode realizar o controle de legalidade dos atos Administrativos, sobretudo por força do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da CF/88)**. 3. Impõe-se à Administração o cumprimento não só da legalidade, mas também aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa administrativa, da publicidade e da transparência dos atos administrativos. 4. **In casu, depreende-se que, administrativamente, foi imputado ao apelado a prática de transgressão disciplinar, conforme art. 103, alínea c, inciso XII do Estatuto da Polícia Civil do Estado do Ceará e, após a conclusão do PAD, fora aplicada a sanção de demissão prevista no art. 107 da referida norma. Ocorre que, conforme a prolação de sentença absolutória no processo criminal autuado sob o nº 0000309-68.2008.8.06.0108, verificou-se que não houve a prática de crime, em razão de o agente ter agido em legítima defesa e, por isso, excluindo a ilicitude do ato.** 5. Desse modo, conforme art. 99 e art. 103, alínea c, inciso IX, ambos da Lei estadual nº 12.124/93, é cediço que o reconhecimento da legítima defesa constitui exceção à aplicação da penalidade administrativa. Logo, diante de tais dispositivos e, conforme o art. 65 do Código de Processo Penal, percebe-se que não há que se falar em manutenção da penalidade administrativa imposta ao servidor público, uma vez que tal punição se encontra diretamente vinculada à prática de crime que, devidamente constatado que não ocorreu. 6. **Portanto, caracteriza-se, in casu, uma hipótese excepcional em relação à independência entre as instâncias, devendo haver reconhecimento da legítima defesa como excludente de responsabilidade funcional e, por isso, torna-se impossível a aplicação da penalidade de demissão em âmbito administrativo ao apelado.** - Precedentes. - Apelação conhecida e desprovida. - Sentença mantida. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível nº 0004226-85.2014.8.06.0108, em que figuram as partes acima indicadas. Acorda a 3ª Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do recurso, mas para lhe negar provimento, mantendo inalterada a sentença, nos termos do voto da Relatora. Fortaleza, 9 de outubro de 2023 DESEMBARGADORA MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE Relatora (TJ-CE - Apelação Cível: 0004226-85.2014.8.06.0108 Jaguaruana, Relator.: MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, Data de Julgamento: 09/10/2023, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 10/10/2023); (Grifo nosso).

Verifica-se, a partir da ementa do CASO 1, a aplicação da pena de demissão, no âmbito punitivo-disciplinar, em face de ocorrência posteriormente enquadrada como legítima defesa, na esfera penal. Nota-se, ademais, que a ementa é parte integrante de um julgado cível de 2º grau, o que leva à conclusão de que o servidor acusado, demitido administrativamente na esfera disciplinar, foi obrigado a aguardar sua absolvição na esfera penal para, somente a partir daí, demandar na esfera cível sua reintegração. Ressalte-se, no contexto apresentado, a postura evidenciada pela administração, que mesmo ciente da absolvição do acusado na esfera penal, apelou da sentença de 1º grau que decidiu pela

reintegração na esfera cível, objetivando, portanto, a manutenção da pena de demissão, a despeito aparente descompasso de tal iniciativa com a equidade e, mesmo, com princípios constitucionais consagrados como cláusula pétrea, tais como a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.

**CASO 2. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELO QUESTIONANDO O CABIMENTO E A NECESSIDADE DA REMESSA NECESSÁRIA. SENTENÇA ILÍQUIDA . REEXAME NECESSÁRIO AVOCADO. ABSOLVIÇÃO PELA PRESENÇA DE CAUSA EXCLUDENTE DE ILICITUDE. ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. ART. 439, *in fine*, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR. REPERCUSSÃO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO, A DESPEITO DA INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS. ART. 65 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL . APELAÇÃO CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E DESPROVIDA. 1. Trata-se de Apelação Cível que visa a reforma da sentença proferida pelo Juízo da Vara da Auditoria Militar do Estado do Ceará, que julgou procedente o pedido de revisão de punição administrativa proposta por Antônio Jefferson Saraiva de Sousa e Ronaldo Leal Saraiva . 2. Nos termos do art. 496 do Código de Processo Civil e tendo em vista que o caso compreende condenação ilíquida, avoco e conheço da remessa necessária para apreciação dos presentes autos remetidos somente pela via da apelação, uma vez atendidos os requisitos necessários de admissibilidade. 3 . **Cinge-se a controvérsia acerca da reversão da penalidade administrativa imposta aos recorridos, através do Procedimento SPU nº 15697974-8, pela Controladoria-Geral de Disciplina do Estado do Ceará, após a absolvição em relação aos mesmos fatos no âmbito criminal.** 4. O Código de Processo Penal, em seu art. 65, disciplina fazer coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito . 5. No presente caso e em consonância com a manifestação ministerial, os recorridos foram absolvidos não somente por falta de provas, mas também pela excludente de ilicitude caracterizada pelo estrito cumprimento do dever legal, constando expressamente do comando sentencial absolutório o art. 439, *in fine*, do Código de Processo Penal Militar, o qual disciplina a absolvição pelo reconhecimento de circunstância que exclua a ilicitude do fato ou a culpabilidade ou imputabilidade do agente. 6 . **Portanto, embora sejam as instâncias criminal e administrativa, em regra, independentes, repercute a sentença criminal na esfera administrativa em caso de reconhecimento de excludente de antijuridicidade na prática do ato, como ocorre na espécie, em que os recorridos, policiais militares, também foram absolvidos pela excludente de ilicitude de estrito cumprimento do dever legal, o que justifica a desconstituição da punição motivada pelos mesmos fatos analisados, de forma definitiva, pelo juízo criminal.** 7. Recurso de Apelação Cível conhecido e parcialmente provido apenas para avocar e conhecer da Remessa Necessária, desprovido-a. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer e parcialmente prover o Recurso de**

Apelação Cível para avocar e conhecer da Remessa Necessária, desprovido-a, nos termos do voto da Relatora . Fortaleza/CE, dia e hora registrados no sistema. Presidente do Órgão Julgador Desembargadora MARIA IRANEIDE MOURA SILVA Relatora (TJ-CE - Apelação Cível: 0245871-92.2021.8 .06.0001 Fortaleza, Relator.: MARIA IRANEIDE MOURA SILVA, Data de Julgamento: 27/03/2024, 2ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 28/03/2024);

A análise do CASO 2 traz à tona, de igual forma, a imposição judicial de reintegração em favor de servidor demitido na esfera disciplinar, em face da excludente do estrito cumprimento do dever legal. Mais uma vez verifica-se, com base na presente ementa, a tendência da administração pública em insistir na infrutífera tentativa de manutenção da pena de demissão, sem, no entanto, considerar a absolvição penal do servidor acusado, vez que o julgado faz referência à apelação cível denegada em 2º grau.

**CASO 3.** Tribunal de Justiça de Pernambuco Poder Judiciário Gabinete do Des. Itamar Pereira da Silva Júnior Rua Doutor Moacir Baracho, 207 930, Ed. Paula Batista, 8º andar, Santo Antônio, RECIFE - PE - CEP: 50010-050 - F:(81) 31819530 Apelação Cível nº 0038210-88.2020 .8.17.2001 - Comarca do Recife Apelante: Dailson Mariano Gomes Apelado: Estado de Pernambuco EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO E CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL . PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO REJEITADA. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO DE DEMISSÃO E REINTEGRAÇÃO DO AUTOR EM CARGO DA POLÍCIA CIVIL, EM VIRTUDE DE SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA FUNDAMENTADA EM CAUSA EXCLUDENTE DE ILICITUDE (LEGÍTIMA DEFESA). APELAÇÃO CÍVEL PARCIALMENTE PROVIDA POR UNANIMIDADE. 1 . **Absolvido o autor na esfera criminal, o lapso prescricional quinquenal - previsto no Decreto nº 20.910/32 -, tem como termo a quo a data do trânsito em julgado da sentença penal e não o momento do ato administrativo de licenciamento.** 2. Considerada a data do arquivamento definitivo dos autos criminais, ocorrida em 11 .12.2019, (não há informações do trânsito em julgado do feito criminal) o termo a quo do prazo prescricional da pretensão anulatória, e ajuizada a presente ação em 18.08.2020, **verifica-se não ter havido a prescrição quinquenal do direito à anulação do ato demissório .** 3. **Prejudicial de Mérito de Prescrição, rejeitada.** 4. Mérito . O cerne da questão reside possibilidade de anulação do ato demissório do Apelante e os consequentes efeitos dela decorrentes. 5. Cediço serem as esferas criminal e administrativa independentes, ressalvadas as hipóteses de absolvição criminal por inexistência do fato criminoso ou provada a não autoria. **Atualmente, contudo, tanto o STJ, como os Tribunais estaduais já se manifestaram pela extensão, no âmbito administrativo, dos efeitos da sentença penal absolutória fundamentada na existência da causa excludente de ilicitude, entendimento também previsto no art . 65 do CPP.** 6. **In casu, o Apelante respondeu ao PAD nº 008/1997, o qual resultou em sua demissão em 12.12 .1997.** 7. Ocorre que, o fato apurado na esfera administrativa também deu origem à Ação Penal nº 0000003-06.1996 .8.17.1340, a fim de investigar suposto crime de homicídio, ao final da qual o Autor fora absolvido em razão do

**reconhecimento da tese de legítima defesa. Incabível, portanto, a manutenção da pena de demissão baseada exclusivamente em um fato reconhecido por sentença penal transitada em julgado como lícito .** 8. Ausência, ademais, da chamada "falta residual" (ou "resíduo administrativo ") prevista na Súmula nº 18 do STF, logo, uma vez afastada a responsabilidade criminal do servidor, deve ser igualmente afastada a responsabilidade administrativa. 9. Nulidade do Ato Governamental nº 6 .939, de 12.12.1997, que demitiu o Recorrente da carreira de Policial Civil, com consequente reintegração ao cargo, operando a declaração efeitos ex tunc, a fim de lhe restabelecer o status quo ante, limitados os efeitos financeiros ao prazo quinquenal, contado a partir do ajuizamento da presente ação. 10 . Não há como ser acatado o pleito de enquadramento do Autor no último nível do cargo ("Comissário Especial de Polícia Civil QPC IV E, M04"), porque a verificação de preenchimento dos requisitos legais e regulamentares para a progressão do agente na carreira é atribuição afeta à Instituição Policial. 11. **Apelação Cível parcialmente provida, para reformar a sentença atacada, no sentido de declarar a nulidade da demissão do Demandante, por meio do Ato Governamental nº 6.939, de 12 .12.1997, reintegrando-o aos quadros da Polícia Civil estadual, bem como condenar o Estado de Pernambuco ao pagamento dos salários e vantagens devidos à parte autora durante o seu período de afastamento com incidência de juros e correção monetária de acordo com os Enunciados nºs 8, 11, 15 e 20 da Seção de Direito Público deste Sodalício.** Condenado o ente estatal ao pagamento das custas e dos honorários advocatícios, cujo percentual deverá ser fixado por ocasião da liquidação do julgado, em conformidade com art. 85, § 4º, inciso II, do CPC . 12. Decisão unânime. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos a presente Apelação Cível nº 0038210-88.2020 .8.17.2001, acima referenciados, ACORDAM os Desembargadores integrantes da 4ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça, em sessão desta data, à unanimidade, em rejeitar a Prejudicial de Mérito de Prescrição e, no mérito dar parcial provimento ao apelo, nos termos da ementa supra, do voto e da resenha em anexo, que fazem parte integrante do julgado. P .R.I. Recife, Des. Itamar Pereira da Silva Júnior Relator (TJ-PE - APELAÇÃO CÍVEL: 00382108820208172001, Relator.: ITAMAR PEREIRA DA SILVA JUNIOR, Data de Julgamento: 22/03/2024, Gabinete do Des . Itamar Pereira da Silva Júnior).

Por fim, o CASO 3 ratifica o entendimento de que, uma vez aplicada a demissão, em regra, a administração parece envidar esforços no sentido de não retroceder da decisão que levou o servidor acusado ao afastamento definitivo do cargo anteriormente ocupado. Isso porque se denota, da ementa, que houve a frustrada alegação de prescrição do direito de reintegração, sem levar em conta o caráter de equidade de tal iniciativa. No caso ora comentado, o servidor foi demitido na esfera administrativa e posteriormente absolvido na esfera penal, mostrando-se, mais uma vez, necessário o acionamento do Poder Judiciário na esfera cível para se reverter a decisão administrativa concretizada na esfera administrativa-disciplinar.

Observa-se, ademais, nos casos descritos, como uma constante, a aplicação da pena de demissão sem o necessário cuidado que presumivelmente deve pautar decisões administrativas de tamanha envergadura, sobretudo diante da real hipótese de aplicabilidade de excludentes de ilicitude previstas em lei, levando a uma conjuntura que, inadvertidamente, pode levar à caracterização mediata de danos irreparáveis à imagem e honra do Servidor

demitido e, adicionalmente, à possibilidade de prejuízo ao erário público, vez que, diante da medida judicial de reintegração, em regra, emerge o direito ao ressarcimento indenizatório de quantias vultosas em favor do servidor injustiçado.

Por fim, merece ainda atenção, o fato de que as circunstâncias relatadas nas ementas acima referidas denotam que os processos administrativos disciplinares referenciados, os quais redundaram em equivocada demissão do servidor público envolvido, aparentaram inação ou omissão das comissões processantes no sentido de aprofundarem-se na investigação e, conforme o caso, conhecer a verdade real dos fatos envolvidos, a fim de evitar julgamentos amparados em posicionamento açodados que, em última instância, não consideraram possibilidade do servidor concretamente ter atuado sob o manto de uma das espécies de excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do Código Penal.

Tal cenário traz efetivo prejuízo pessoal e profissional ao servidor sancionado com a pena de demissão que aguarda a reversão de tal decisão como efeito da absolvição na esfera penal. Tanto assim que, em todos os casos destacados neste estudo, fez-se mister a tutela jurisdicional na esfera cível para a consecução da decisão de reintegração, o que em tese não seria absolutamente necessário, haja vista a previsão da Súmula nº 473. STF, segundo a qual:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, 2019).

Assim, pode-se afirmar que os excertos de jurisprudência evocados revelam a importância de uma condução cuidadosa e imparcial do PAD, incluso nesse contexto, quando necessária, a busca de provas emprestadas, seja na fase inquisitorial ou processual penal, notadamente em casos que revelem uma possível antijuridicidade dos atos apurados, em virtude da caracterização de qualquer das excludentes de ilicitude previstas no codex penal brasileiro.

### **3.3. Do Estudo de Caso da Reintegração em face de Sentença Penal Absolutória Amparada em Legítima Defesa**

Constatada a existência, na jurisprudência, de diversos casos nos quais o PAD, de modo diverso ao posteriormente estabelecido na esfera judicial, não referendou a existência de excludente de ilicitude em favor do acusado, projetou-se a necessidade de aprofundamento da pesquisa, ao menos direcionada a um dos casos supramencionados, com o intuito de se verificar em que circunstâncias a Comissão de PAD deixou de empregar o entendimento

avalizado judicialmente em prol da inocência do servidor, ante a caracterização de uma das excludentes de antijuridicidade previstas no CPB.

Entendeu-se, portanto, como oportuno o caminho de perscrutar detalhadamente os fatos relatados em um dos casos, inclusive com a tentativa de acesso às provas carreadas nos autos do PAD, buscando-se, assim, verificar se, de fato, houve utilização de provas emprestadas, proatividade da comissão processante na análise criteriosa do sinistro e, por fim, se houve argumentação da defesa em prol do enquadramento do fato em uma das excludentes de ilicitude previstas na norma penal.

Assim, optou-se pela busca de informações que permitissem a observância detalhada das nuances que envolveram o caso relatado no excerto de jurisprudência do CASO 1 (TJ-CE - Apelação Cível: 0004226-85.2014.8.06 .0108, Jaguaruana-CE), o que exigiu o uso de ferramentas de busca detalhada de jurisprudência.

Destaque-se que, em respeito à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD ([LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018](#)), informações pessoais relativas às pessoas envolvidas no processo em destaque serão omitidas, a fim de manter-se indelével o direito à privacidade previsto no artigo 5º, X, da CRFB/88.

Ademais, importa enaltecer que o esquadrinhamento de dados informativos relacionados ao CASO 1, somente se fez possível a partir do acesso ao conteúdo integral do PAD afeto ao caso, por sua vez, obtido a partir de contatos realizados junto à Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará, com o compromisso de que seriam devidamente respeitados os direitos de imagem e de personalidade dos envolvidos.

**Estudo de CASO:** Análise do Processo Administrativo Disciplinar referente ao excerto de jurisprudência do CASO 1 (PAD 019/2012 - SSP/CE).

**Cargo do Servidor Processado:** Inspetor de Polícia Civil

**Instituição:** Polícia Civil do Estado do Ceará

**Ocorrência Penal:** Acusação de tentativa de homicídio qualificado

**Local:** Jaguaruana, CE

**Produção de provas emprestadas:** Sim

**Descrição Sumária dos fatos, obtidos a partir da minuciosa análise do conteúdo integral do PAD 019/2012 - SSP/CE:**

No início da noite de 02 de fevereiro de 2008, o acusado, então ocupante do cargo de inspetor da Polícia Civil do Estado do Ceará, encontrava-se em momento de folga, com amigos, durante festa de carnaval ocorrida no Município de Jaguaruana-CE.

Nada obstante, o policial supramencionado, inadvertidamente, acabou por ver-se envolvido em briga de rua, na qual acabou acertando um dos envolvidos com projétil da arma de fogo institucional que portava naquele momento e trazia consigo.

O relatório do inquérito mostrou-se inconclusivo, eis que sinalizou a coleta de provas testemunhais, de parte a parte, indicando tanto o cometimento do ato mediante uso de legítima defesa, quanto a execução do ato consubstanciado pelo dolo de ferir ou matar a pessoa atingida.

Dessa forma, diante da presença de indícios mínimos de materialidade e autoria (justa causa), o servidor envolvido na ocorrência acabou

por ser indiciado pela prática do crime de lesão corporal (artigo 129, §1º, I do CPB) na fase de inquérito policial.

Já no âmbito administrativo-disciplinar, durante interrogatório realizado perante a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, o acusado explicitou claramente versão de que os atos por ele praticados, em verdade, configurara legítima defesa, detalhando pormenorizadamente a dinâmica, sob sua ótica.

Enfatize-se que, no âmbito do PAD, o acusado participou dos atos apuratórios assessorado por advogado.

No esfera disciplinar, assim como no inquérito policial, os depoimentos colhidos mantiveram-se contraditórios quanto à configuração ou não da legítima defesa.

Por outro lado, no processo penal, o acusado restou denunciado, pelo Ministério Público do Estado do Ceará, por tentativa de homicídio qualificado, com base nos incisos II, III e IV do §2º do artigo 121 do CP.

No entanto, como já mencionado no excerto de jurisprudência, na seara criminal ocorreu a absolvição do réu, ante a vitoriosa tese de legítima defesa aceita por parte do conselho de sentença, durante julgamento realizado no Tribunal do Júri da localidade.

Em sede de Alegações Finais do PAD, a defesa técnica do acusado, muito embora não tenha feito menção explícita à legítima defesa, defendeu categoricamente que a atuação do acusado se baseou em ato de defesa, ao mesmo tempo em que argumentou não ser possível o enquadramento do fato em transgressão disciplinar que pressupôs o cometimento de crime, haja vista não ter ocorrido, ao tempo do PAD, sentença condenatória que confirmasse a prática de crime.

Por sua vez, o relatório final do PAD fez estrita menção à tese de legítima defesa argumentada circunstancialmente pelo acusado. Nada obstante, não no sentido de considerá-la caracterizada, mas sim no de concluir que tal excludente de ilicitude não restou plenamente comprovada, sugerindo, por fim, a demissão do servidor, o que acabou se concretizando, por ato do Governador do Estado do Ceará, em 10 de setembro de 2012.

### **Análise conclusiva do estudo de caso:**

Os fatos carreados no estudo aprofundado do CASO 1 reforçam o argumento, outrora já pontuado, de que decisões resultantes de PADs envolvidos em fatos que tragam, em si, a possibilidade de caracterização de qualquer das excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do CPB, acaso implementadas com ânimo definitivo antes da sentença penal condenatória, podem redundar em grave erro administrativo, com repercussões irreparáveis à vida dos envolvidos, dada a gravidade do dano patrimonial e moral que dela podem advir, com impactos negativos, inclusive, à própria administração pública.

No caso em tela, o servidor demitido declarou, reiteradamente, tanto na fase inquisitorial quanto na esfera correcional e administrativa, que agiu sob o manto da legítima defesa.

Por outro lado, também houve argumentação de defesa no sentido de se questionar o enquadramento do fato em transgressão disciplinar que abstratamente associava o hipotético ilícito administrativo à prática de crime, antes mesmo de qualquer condenação penal.

Ainda assim, mesmo diante da dúvida evidenciada pela própria comissão processante acerca de incerteza quanto à configuração ou não da excludente da legítima defesa e, por outro lado, do questionamento da defesa técnica referente à tipificação da conduta empregada no PAD, a administração em nenhum momento vislumbrou a possibilidade de sobrestar o Processo Administrativo Disciplinar até o trânsito em julgado da sentença penal. Muito pelo

contrário, a decisão proposta foi a de demitir o servidor, o que, sabe-se agora, executou-se de forma injusta e ilegal.

## 04 – Considerações Finais

O presente artigo científico teve o objetivo de trazer ao debate a fragilidade jurídica da defesa de acusados em Processo Administrativo Disciplinar que, mesmo quando amparados por qualquer das excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do CPB, muitas das vezes têm seu direito à ampla defesa e contraditório vilipendiado pela administração, ante o aparente afã da Administração Pública de, rápida e severamente, punir o servidor envolvido, muitas das vezes, com a aplicação da pena disciplinar capital, qual seja, a pena de demissão.

A pena de demissão, quando aplicada sem a precaução devida, pode conduzir a administração pública ao cometimento de injustiças e à violação de direitos e garantias individuais, concretizando a configuração de dano moral de grande monta em prejuízo, não somente do servidor demitido, mas também da família deste, com gravíssimas repercussões ao patrimônio, à imagem e à moral de todos os envolvidos e, em última análise, em prejuízo da imagem do próprio Estado.

Nesse sentido, tomando-se como exemplo o excerto de jurisprudência do CASO 3, que tratou do caso de um policial civil do Estado de Pernambuco acusado por meio do PAD nº 008/1997 e demitido em 12.12.1997, após pesquisas realizadas no mês de maio do corrente, junto à Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, constatou-se que, até a data da mencionada pesquisa, o supracitado servidor ainda não conseguiu ser reintegrado ao cargo anteriormente ocupado, em que pese a decisão judicial de 2º grau determinando sua reintegração ao cargo policial. Tal conjuntura faz concluir que o servidor em comento tenta reverter sua demissão, executada de modo injusto, há mais de 27 (vinte e sete anos), o que certamente não denota compatibilidade com o princípio do devido processo legal e seus corolários, a razoabilidade e proporcionalidade. Tal contexto certamente não se justifica, mas pode ser explicado, aparentemente, pela morosidade da justiça brasileira, pela possibilidade de interposição de recursos judiciais e pela necessidade de atingir-se o trânsito em julgado na esfera penal para que, finalmente, o servidor injustiçado consiga anular, em definitivo, a

decisão que o excluiu do cargo público do qual foi afastado administrativamente em ânimo definitivo.

De mais a mais, conclui-se também, a partir dos dados trazidos à lume pelos posicionamentos doutrinários citados no presente estudo e, concomitantemente, pelos excertos de jurisprudência já comentados, que hodiernamente é pacífico o entendimento acerca da possibilidade de utilização, no PAD, de prova emprestada oriunda da fase de inquérito ou do processo judicial, bem como da repercussão de decisões da esfera penal sobre a esfera administrativa, inclusive no que diz respeito à aplicabilidade das excludentes de ilicitude na esfera administrativa-disciplinar, o que certamente pressupõe o poder-dever da administração de, acaso entenda cabível, aplicar já no PAD, independentemente de decisão judicial, qualquer das causas de justificação previstas no artigo 23 do CPB ou mesmo o sobrestamento da decisão administrativa-disciplinar até o trânsito em julgado da sentença penal, evitando assim, o cometimento de injustiças por parte do Estado.

Dessarte, oportuna e fundamentamente defende-se, em respeito aos princípios da presunção de inocência, segurança jurídica, legalidade, razoabilidade e proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, devido processo legal, legalidade, imparcialidade, moralidade, eficiência e, adicionalmente, em homenagem ao cerne da Constituição da República Federativa do Brasil, qual seja, a defesa e proteção da Dignidade da Pessoa Humana, que ao longo do processamento administrativo de casos nos quais, se apresente como tese de defesa, a antijuridicidade do fato, com amparo nas excludentes de ilicitude previstas no artigo 23 do CPB, ante a existência de indícios concretos nesse sentido, seja legalmente normatizado ou jurisprudencialmente sumulado, com repercussão geral, o obrigatório sobrestamento de processos disciplinares até o trânsito em julgado da sentença penal, condenatória ou absolutória, a fim de se evitar o cometimento de injustiças que podem demorar anos ou décadas até serem efetivamente revertidas.

## Referências Bibliográficas:

AURORA, I. **O que são direitos humanos e por que são direitos de todos nós**. 2020. Disponível em: [O que são direitos humanos e porque são direitos de todos](#). Acesso em: 30 mai. 2025.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2020;

BATTAGLINI, G. **Direito Penal**. São Paulo. Editora Saraiva, 1973;

BEZNOS, C.; FRITOLI, F. G. V. **O princípio do ne bis in idem e as normas jurídicas de natureza sancionatória**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/n-45-o-principio-do-ne-bis-in-idem-e-as-normas-juridicas-de-natureza-sancionatoria/>. Acesso em: 06 abr. 2025;

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 5/10/1988, Página 1;

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 9/11/1992, Página 15562;

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 31/12/1940, Página 23911;

BRASIL. DECRETO Nº 3.868, DE 22 DE OUTUBRO DE 2021. Dispõe sobre o Sistema de Correição da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências;

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 9/9/1942, Página 13635;

BRASIL. DECRETO Nº 34.597, DE 17 DE MARÇO DE 2022. DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE CORREIÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CIVIS NO

ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.; BRASIL. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, institui o respectivo Estatuto e dá outras providências;

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA-SEI Nº 10, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2023. Dispõe sobre a Atividade Correccional no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.; BRASIL. LEI Nº 6.123, DE 20 DE JULHO DE 1968;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 04, DE 15 DE OUTUBRO DE 1990. Consolidada até a Lei Complementar 814/2025. **Diário Oficial do Estado** de 15/10/90, p. 02;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 13, DE 03 DE JANEIRO DE 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Piauí, das autarquias e das Fundações públicas estaduais e dá outras providências;

BRASIL. Lei Complementar nº 39 de 29/12/1993. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Acre, das Autarquias e das Fundações Públicas, instituídas e mantidas pelo Poder Público. **Diário Oficial do Estado do Acre**, 29;12;1993.;

BRASIL. Lei Complementar Nº 46, de 31 de Janeiro de 1994.; BRASIL. DECRETO Nº 2479 DE 08 DE MARÇO DE 1979. APROVA O REGULAMENTO DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 09;03;1979.;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 58, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, 30;12;2003;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 09 DE DEZEMBRO DE 1.992. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil do Estado de Rondônia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e dá outras providências.;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 207, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2004. Institui o Código Disciplinar do Servidor Público Civil do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 29/12/04, p. 09.;

BRASIL. Lei Complementar Nº 491, de 20 de janeiro de 2010. Cria o Estatuto Jurídico Disciplinar no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina.;

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098, DE 03 DE FEVEREIRO DE 1994. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial do Estado** nº 24, de 04 de fevereiro de 1994.;

BRASIL. LEI Nº 0066, DE 03 DE MAIO DE 1993. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado, das Autarquias e Fundações Públicas Estaduais. **Diário Oficial do Amapá**, nº 0585, de 13.05.93;

BRASIL. LEI Nº 1.102, DE 10 DE OUTUBRO DE 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial** nº 2.910, de 15 de outubro de 1990.;

BRASIL. LEI Nº 1.762 DE 14 DE NOVEMBRO DE 1986. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Amazonas;

BRASIL. LEI Nº 1.818, DE 23 DE AGOSTO DE 2007. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins;

BRASIL. LEI Nº 2.148, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1977. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providência correlatas. **Diário Oficial do Estado de Sergipe**.;

BRASIL. LEI Nº 2.794, DE 06 DE MAIO DE 2003. REGULA o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual;

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.  
**Diário Oficial da União**: Seção 1 - 5/7/1965, Página 6241;

BRASIL. Lei nº 5247, de 26 de julho de 1991. Institui o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado de Alagoas, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais.;

BRASIL. LEI Nº 5.810, DE 24 DE JANEIRO DE 1994. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará;

BRASIL. LEI Nº 6174 - 16 DE NOVEMBRO DE 1970. Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná. Publicado no **Diário Oficial nº 180 de 20 de Novembro de 1970.**;

BRASIL. LEI Nº 6677 de 26 de setembro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais.;

BRASIL. Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 12/12/1990, Página 23935;

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1 - 1/2/1999, Página 1;

BRASIL. LEI Nº 9.826, DE 14 DE MAIO DE 1974. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado;

BRASIL. LEI Nº 10.261, DE 28 DE OUTUBRO DE 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado.; BRASIL. Lei nº 869, de 05 de Julho de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais.;

BRASIL. Lei nº 13.869, de 05 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**: Seção 1 - Edição Extra - A - 5/9/2019, Página 1;

BRASIL. LEI Nº 20.756, DE 28 DE JANEIRO DE 2020. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências.;

BRASIL. LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 6.107 DE 27 DE JULHO DE 1994. Dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos civis do estado e dá outras providências;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Súmula nº 591, de 18 de setembro de 2017. Disponível em: [STJ - Súmulas do STJ](#). Acesso em: 31 mai. 2025;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Súmula nº 641, de 18 de fevereiro de 2020. Disponível em [STJ - Súmulas do STJ](#). Acesso em 30 mai.2025;

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Súmula nº 665, de 13 de dezembro de 2023. Disponível em:  
[https://www.stj.jus.br/internet\\_docs/biblioteca/clippinglegislacao/sum\\_665\\_1secao.pdf](https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/sum_665_1secao.pdf) . Acesso em: 17 mai. 2025;

BRASIL. Supremo tribunal Federal – STF. Súmula Vinculante nº 5, de 07 de maio de 2008. Disponível em: [2020SmulaVinculante1a29e31a58CompletoCapaeContedo.pdf](#) . Acesso em: 17 mai. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula nº 18, de 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/SERVIDOR-P%C3%9ABLICO.-ABSOLVI%C3%87%C3%83O-CRIMINAL.-FALTA-RESIDUAL.-PUNI%C3%87%C3%83O.-S%C3%BAmula-18.pdf> . Acesso em: 19 mai. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Súmula nº 473, de 03 de dezembro de 1969. Disponível em: [Pesquisa de jurisprudência - STF](#). Acesso em: 17 mai. 2025;

CAPEZ, F. **Curso de Direito Penal – parte geral**. 23º Edição. São Paulo. Saraiva Jur, 2019;

CHAVEIRO, J. J. **O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar**. Revista Digital de Direito Administrativo, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/5856> . Acesso em: 30 mar. 2025;

CIDALE, P. **As excludentes de ilicitude e as suas consequências no processo penal**. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-excludentes-de-ilicitude-e-as-suas-consequencias-no-processo-penal/148680618>. Acesso em: 17 mai. 2025;

Controladoria Geral da União – CGU. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2022. Disponível em: [Manual PAD 2022 \(1\).pdf](#). Acesso em: 17 mai. 2025;

Controladoria Geral do Distrito Federal – CGDF. **Manual Teórico Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2022. Disponível em: [Manual Teorico PAD final.pdf](#). Acesso em: 17 mai. 2025;

Dezan, S. L., & Pereira, E. da S. **Contributo da teoria do delito para a imputação jurídica no direito público sancionador**. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v8i1.670> . Acesso em 01/04/2025;

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36ª edição. Rio de Janeiro. Forense, 2023;

DI PIETRO, M. S. Z. **Princípio da legalidade**. 2017. Disponível em: [Princípio da legalidade](#). Acesso em: 30 mai. 2025.

ECHE, L. M. L. **O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal**. 2021. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal/> . Acesso em: 30 mai. 2025;

ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. Trilhante. Disponível em: <https://trilhante.com.br/curso/teoria-geral-do-delito/aula/estrito-cumprimento-de-dever-legal-2>. Acesso em: 11/04/2025;

EXAME. **Por que a Justiça brasileira é lenta?** 2017. Disponível em: [Por que a Justiça brasileira é lenta? | Exame](#). Acesso em: 31 mai. 2025.

FARIA, A. B. **Código Penal Brasileiro comentado**. 3º edição, 2º volume. Rio de Janeiro. Record, 1961;

FERREIRA, D. **Sanções Administrativas: Entre Direitos Fundamentais e Democratização da Ação Estatal**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Curitiba, 2012. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/0000-0003-4044-8160> . Acesso em: 6 abr. 2025;

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª Edição. São Paulo. Atlas, 2015;

FNDE. **Curiosidades de Corregedoria**. Disponível em: < [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria-do-fnde/copy\\_of\\_curiosidades-de-corregedoria](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/corregedoria-do-fnde/copy_of_curiosidades-de-corregedoria) >. Acesso em: 30 mai. 2025;

FRAGOSO, H. C. **Lições de direito penal, parte geral**. 4ª edição. Rio de Janeiro. Forense, 1980;

GABRIELE, A. C. **A Influência do Pacto de San Jose da Costa Rica na Constituição Federal**. 2016. Disponível em: [A Influência do Pacto de San Jose da Costa Rica na Constituição Federal | Jusbrasil](#). Acesso em: 30 mai. 2025;

GOMES, L. 1808: **Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta engam Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. São Paulo. Planeta do Brasil, 2007;

GOMES, L. F. **Devido processo administrativo "versus" devido processo criminal**. 2010. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/100953/devido-processo-administrativo--versus--devido-processo-criminal> . Acesso em: 01 jun. 2025;

GOMES, R. G. **Aplicação das causas de exclusão de ilicitude e culpabilidade previstas na parte geral do código penal ao direito administrativo disciplinar**. Âmbito Jurídico, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/aplicacao-das-causas-de-exclusao-de-ilicitude-e-culpabilidade-previstas-na-parte-geral-do-codigo-penal-ao-direito-administrativo-disciplinar/>. Acesso em: 25 de abril de 2025;

GONÇALVES, D. **Causas Justificantes: do Exercício Regular de Direito e do Estrito Cumprimento do Dever Legal**. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/causas-justificantes-do-exercicio-regular-de-direito-e-do-estrito-cumprimento-do-dever-legal/842883185>. Acesso em: 11/04/2025;

GUEDES, F. A. Z. **Infrações e Sanções em licitações e contratos administrativos**. Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponível em: [https://mdsgov-my.sharepoint.com/personal/patricia\\_mathias\\_mds\\_gov\\_br/\\_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fpatricia%5Fmathias%5Fmds%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FAnexos%2FDisser ta%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20Infra%C3%A7%C3%B5es%20e%20San%C3%A7%C3%B5es%20em%20Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20Contratos%20Administrativos%5F%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fpatricia%5Fmathias%5Fmds%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FA nexos&ct=1747843637499&or=Outlook%2DBody&cid=C092D61A%2D7ACC%2D4706%2D8315 %2DB1CBEA902C71&ga=1&ls=true](https://mdsgov-my.sharepoint.com/personal/patricia_mathias_mds_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fpatricia%5Fmathias%5Fmds%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FAnexos%2FDisser ta%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado%20Infra%C3%A7%C3%B5es%20e%20San%C3%A7%C3%B5es%20em%20Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20Contratos%20Administrativos%5F%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fpatricia%5Fmathias%5Fmds%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FA nexos&ct=1747843637499&or=Outlook%2DBody&cid=C092D61A%2D7ACC%2D4706%2D8315 %2DB1CBEA902C71&ga=1&ls=true) ; Acesso em: 21 de maio de 2025;

GRECO, R. **Código penal comentado**. 11. Edição. Rio de Janeiro. Impetus. 2017;

JESCHECK, H. H. **Tratado de Derecho Penal. Parte General**. Vol. I. Comares, 2014;

- JESUS, D. **Direito Penal parte geral**. 8ª edição. 1º volume. São Paulo. Saraiva, 1983;
- LENZA, P. **Coleção Esquematizado® – direito constitucional**. 28. edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2024;
- LIMA, R. B. **Manual de Processo Penal**. 12ª edição, Volume único. São Paulo. Juspodivm, 2023;
- MATOS, W. B. **Sistema de direito administrativo sancionador: uma proposta à luz da teoria do serviço público de Léon Duguit**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2022.  
<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17347> . Acesso em 30/03/2025;
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo. Malheiros, 2008;
- MENDES, G. F.; BRANCO, P.G.G. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação, 2019;
- MENUZZI, J. M.; DUARTE, V. **Excludentes de ilicitude: localização história**. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/excludentes-de-ilicitude-localizacao-historia/> . Acesso em: 31 mai. 2025.
- MIRABETTE, J. F. **Manual de Direito Penal**. 22ª edição. São Paulo. Atlas S.A, 2005;
- MIRABETTE, J. F. **Processo Penal**. 18ª Edição. São Paulo. Atlas, 2005;
- MOTA, R. K. B. et al. **Concepções Teóricas Sobre Accountability**, 2021. Disponível em: <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0078.pdf> . Acesso em: 30 mai. 2025.
- MONTESQUIEU, C. de S. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MONTORO, A F. **Introdução à Ciência do Direito**. 33ª Edição. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2016;
- MORAES, I. **Excludente de ilicitude: o que isso significa?** 2019. Disponível em: [Excludente de ilicitude: o que isso significa? | Politize!](#). Acesso em: 31 mai. 2025.
- NUCCI, G. S. **Curso de Direito Processual Penal**. 16ª edição. Rio de Janeiro. Forense, 2020;
- NUCCI, G. S. **Manual de Direito Penal**. 10ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2014;
- NUCCI, G. S. **Manual de Direito Penal**. 16ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2020;
- NUCCI, G. S. **Manual de Direito Penal**. 18ª edição. Rio de Janeiro. Forense, 2022. E-book. ISBN 9786559642830. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642830/>. Acesso em: 13/04/2025;

PALUDO, A. Vi. **Administração Pública: teoria e questões**. 2ª edição. Rio de Janeiro. Elsevier. 2012;

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2021;

PEDROSO, F. A. **Estrito Cumprimento do Dever Legal e Exercício Regular do Direito**. VLEX. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/estrito-cumprimento-do-dever-695022669>. Acesso em: 11 abr. 2025;

PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 17ª edição. Rio de Janeiro. Forense, 2019;

RODRIGUES, L. S. D. **Direito Administrativo sancionador e o Jus Puniendi Estatal: a diferenciação dos regimes sancionatórios e as liberdades punitivas**. 2014. TCC (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Direito. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/127576>. Acesso em 31/03/2025 e em 06/04/2025;

SILVA, M. M. et al. **A importância da integração entre teoria e prática no ensino de Ciências: relato de experiência**, 2024. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2024/TRABALHO\\_COMPLETO\\_EV200\\_MD4\\_ID14097\\_TB5931\\_23102024103703.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2024/TRABALHO_COMPLETO_EV200_MD4_ID14097_TB5931_23102024103703.pdf). Acesso em: 30 mai. 2025.

SORMANI, A. Harmonia Sistêmica do Ordenamento Jurídico? STJ. 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/a165dc93-8549-4716-9e23-9095cb7b8c41/content>;

SPITZCOVSKY, C. **Coleção Esquematizado® – Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo. SaraivaJur, 2024;

TADEU, R. Exercício Regular de Direito. Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/exercicio-regular-de-direito/1835533364>. Acesso em: 14 abr. 2025;

TOLEDO F. A. **Princípios básicos de direito penal**. 4ª edição, São Paulo. Saraiva Jur, 1991;

TJPE. **HISTÓRIA (Corregedoria Geral > Institucional > Apresentação > História)**. Disponível em: < <https://portal.tjpe.jus.br/web/corregedoria/historia#:~:text=Desde%20a%20C3%A9poca%20dos%20Governadores%20Gerais%2C%20no,Lei%20n%C2%BA%20261%20do%20dia%20tr%C3%AAs%20de> >. Acesso em: 30 mai. 2025.

WESSELS, J. **Direito Penal: parte geral**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1976.