

A interferência de atos e decisões administrativas na caracterização de infrações penais

Reinaldo Zichar de Moraes

Doutor em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia da Polícia Militar do Barro Branco. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogado. Coronel PM da reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

CV Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0663943043632636>

E-mail: rzychan@gmail.com

Revisores: Fernando Hugo Miranda Teles (ORCID:

<https://orcid.org/0009-0005-3088-4294>; e-mail: fernando.teles@mpm.mp.br)

Alexandre Reis de Carvalho (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3653-635>; e-mail: alexandre.reis@mpm.mp.br)

Data de recebimento: 13/04/2024

Data de aceitação: 25/04/2024

Data da publicação: 29/05/2024

RESUMO: O presente trabalho apresenta as formas como os atos administrativos interferem na elaboração dos tipos penais, bem como a relação que isso apresenta com o princípio da legalidade. Essa interação ocorre por meio das normas penais em branco e pelos elementos normativos do tipo penal, sendo que a alteração ou extinção dos atos administrativos relacionados causam importante repercussão na caracterização das infrações penais. A avaliação das consequências dessas mudanças para a caracterização de crimes comuns e militares precisa considerar não somente a dogmática do direito penal, mas também do direito administrativo. As várias situações que decorrem dessa situação acabam por apresentar relevante interesse penal para os fatos relacionados, sobretudo em razão de questões intertemporais que devem ser apreciadas em casos concretos. Para tanto são apresentadas as características dos atos administrativos, bem como a forma como eles podem ser extintos, seguindo-se de uma análise dos reflexos penais de cada uma dessas situações.

PALAVRAS-CHAVE: norma penal; ato administrativo; repercussão; elementos normativos; norma penal em branco.

ENGLISH

TITLE: The interference of administrative acts and decisions in the characterization of criminal offenses.

ABSTRACT: This work presents the ways in which administrative acts interfere in the elaboration of criminal types, as well as the relationship this presents with the principle of legality. This interaction occurs through penal norm in blank and normative elements of the criminal type, with the alteration or extinction of related administrative acts causing important repercussions in the characterization of criminal offenses. The assessment of the consequences of these changes for the characterization of common and military crimes needs to consider not only the dogmatics of criminal law, but also administrative law. The various situations that arise from this situation end up presenting relevant criminal interest for the related facts, especially due to intertemporal issues that must be assessed in specific cases. To this end, the characteristics of administrative acts are presented, as well as the way in which they can be extinguished, followed by an analysis of the criminal consequences of each of these situations.

KEYWORDS: penal norm; administrative act; repercussion; normative elements; penal norm in blank.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Atos administrativos – 2.1. Conceito – 2.2. Espécies de atos administrativos – 2.2.1. Atos normativos – 2.2.2 Atos ordinatórios – 2.2.3. Atos negociais – 2.2.4. Atos enunciativos – 2.2.5. Atos punitivos – 2.3. Extinção dos atos administrativos – 3 Atos administrativos utilizados na construção de tipos penais – 4 Repercussão da extinção ou alteração dos atos administrativos nas normas penais em branco – 5 Repercussão da extinção ou alteração dos atos administrativos por meio dos elementos normativos do tipo – 5.1. Ato ordinatório inválido – 5.2. Revogação do ato ordinatório – 5.3. Ato negocial inválido – 5.4. Revogação do ato negocial – 5.5. Cassação do ato negocial – 5.6. Caducidade do ato negocial – 5.7. Ato enunciativo inválido – 5.8. Ato punitivo inválido – 6 Conclusão.



1 INTRODUÇÃO

O princípio da legalidade penal estabelece que somente a lei pode ser utilizada na criação de infrações penais e de suas respectivas penas. O que se observa, contudo, é que a forma como o crime deveria ser descrito na lei foi objeto de severas discussões, sendo que, somente no início do século passado, com os trabalhos de Ernst von Beling, iniciou-se a consolidação das ideias sobre a particular forma como as infrações penais devem ter sua construção legal elaborada.

Ao contrário do que foi inicialmente idealizado, estudos posteriores passaram a entender que o tipo penal não é constituído somente por elementos puramente objetivos, mas também de elementos subjetivos e normativos.

Ao presente estudo interessam, em especial, os elementos normativos.

Naqueles tipos penais em que encontramos elementos normativos, os chamados *tipos anormais*, a sua completa compreensão não se faz apenas por uma mera percepção sensorial, sendo necessário um juízo de valor, ético ou jurídico.

Dentre as várias possibilidades, pode a lei estabelecer elementos normativos de conteúdo jurídico que se refiram a atos administrativos, tais como *autorizações*, *permissões* e *licenças*, fazendo com que a completa compreensão da norma penal incriminadora somente se torne possível com o exato conhecimento de correlatos institutos do direito administrativo.

Isso também ocorre nas chamadas *normas penais em branco em sentido estrito*, nos quais os preceitos estabelecidos pela lei para a formação de normas penais incriminadoras são complementados, sobretudo, por atos administrativos normativos.

Neste particular ponto, podemos encontrar uma preocupante ambiguidade do direito penal, pois, ao mesmo tempo em que se atribui à lei a tarefa de estabelecer as normas penais, se permite que, na construção dos tipos penais, haja a inserção de elementos cujos conteúdos não são firmados por ela.

O resultado dessa interação do direito administrativo com o direito penal importa em somar a dogmática, as características e os princípios específicos de cada um desses ramos do Direito, sendo que isso somente é possível se esses elementos forem plenamente conhecidos.

Nesse contexto, este trabalho tem por escopo apresentar uma reflexão sobre a influência das decisões e atos administrativos na caracterização das infrações penais correlatas, objetivando tornar mais claros os efeitos que essa interação pode acarretar. Para tanto, se faz necessário conhecer alguns elementos estruturais dos atos administrativos para que, posteriormente, possamos, de uma forma científica, entender como a interação desses dois ramos do direito público deve ocorrer em relação à caracterização de uma grande quantidade de infrações penais comuns e militares.

2 ATOS ADMINISTRATIVOS

O direito administrativo apresenta uma série de características que, ao mesmo tempo, o aproxima e o distancia da dogmática penal. Essas características precisam ser bem estudadas para que não se afastem as normas diretoras de ambos os ramos do direito público.

Nessa situação a linguagem constitui uma importante barreira. Como não poderia deixar de ser, há uma série de nomenclaturas e



expressões próprias do direito administrativo que, ao serem empregadas no estrito sentido técnico-jurídico, acarretam severas dificuldades (e mesmo errôneas interpretações) para aqueles que operam o direito penal, mas que não estão afetos às questões administrativistas.

Igualmente importante é observar que, muito embora os atos administrativos sejam emanações do poder público, tal como as leis, há uma perfeita diferenciação entre eles¹.

Dessa forma, conhecer as principais características dos atos administrativos se faz necessário para que se atinja o escopo deste estudo.

2.1 Conceito

Os atos administrativos são espécies do gênero ato jurídico, caracterizando-se por serem manifestações de vontade que a Administração Pública emana por intermédio de seus agentes. Muito embora grande parte dos atos administrativos seja originada no poder executivo, em razão das características e funções de seus órgãos, há atos administrativos realizados no âmbito dos poderes legislativo e judiciário.

¹ Os atos administrativos, mesmo quando tenham conteúdo normativo, não se confundem com a lei. Dentre as mais destacadas razões para que haja essa diferenciação de tratamento, alcançam maior vulto as seguintes: a falta de participação popular na formação dos atos administrativos (o que é exigido nas leis); a necessidade de que as leis sigam um processo legislativo detalhado pela Constituição Federal, no qual há importante participação do poder executivo, contudo, há efetiva prevalência do poder legislativo; a possibilidade de efetiva participação popular na proposição de projetos de lei (art. 27, § 4º; art. 29, inc. XIII e art. 61, § 2º, todos da Constituição Federal) e a possibilidade de somente a lei poder impor condutas (art. 5º, inc. II, da Constituição Federal).

Dentre os diversos conceitos de ato administrativo formulados pela doutrina², os mais destacados são os apresentados por Hely Lopes Meirelles e Celso Antonio Bandeira de Mello.

Para o primeiro, que ressalta a finalidade que o ato jurídico deve atender para ser se caracterizar como ato administrativo, ele pode ser conceituado como:

[...] toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (2003, p. 145)

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello, ato administrativo pode ser definido como:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (2007, p. 368)

Uma importante característica dos atos administrativos se refere à impossibilidade de eles, mesmo quando possuem caráter normativo, se equipararem às leis, ou seja, eles apenas podem veicular providências que objetivem complementar os comandos legais, buscando lhes dar cumprimento ou estabelecer medidas para que sua execução ocorra de forma mais escorreita e desembaraçada.

² “Não há definição legal de ato administrativo. Sendo assim, não é de estranhar que os autores divirjam ao conceituá-lo.

Com efeito, tratando-se de uma noção teórica pela qual se busca abarcar sob uma denominação comum um certo número de atos que possuem afinidades recíprocas, compreende-se o surgimento de discrepâncias entre os estudiosos. De fato, nada há que obrigue, do ponto de vista lógico, a uma coincidência de opiniões sobre a qualidade ou número dos traços de afinidade que devam ser compartilhados pelos atos designáveis por tal nome; isto é: pelo nome ‘ato administrativo’” (Mello, 2007. p. 359).



2.2 Espécies de atos administrativos

Seguindo a classificação proposta por Hely Lopes Meirelles (2003, p. 173), os atos administrativos podem ser de cinco espécies: *normativos*, *ordinatórios*, *negociais*, *enunciativos* e *punitivos*. Considerando a abrangência e a consolidação dessa classificação na doutrina administrativista pátria, será ela seguida neste trabalho.

2.2.1 Atos normativos

Os *atos administrativos normativos* são aqueles, gerais e abstratos, que veiculam comandos expedidos pela Administração visando à correta aplicação da lei. Não se equiparam às leis, pois somente estas podem estabelecer obrigações e deveres, contudo, podem explicitar o conteúdo delas, visando dar-lhes maior clareza e detalhamento.

Muitas das vezes as prescrições desses atos estão voltadas aos próprios agentes públicos responsáveis pela direta aplicação da lei a que se referem, objetivando atingir uma maior correção e harmonia com os objetivos que a Administração busca alcançar.

Essa espécie de ato administrativo engloba os decretos regulamentares e os regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral, sendo que, diante dos objetivos deste trabalho, merece destaque somente o primeiro.

Decretos, em sentido próprio e restrito, “são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresse, explícito ou implícito, pela legislação” (Meirelles, 2003, p. 178).

Por não se equiparar à lei, não pode o decreto contrariá-la, ou estabelecer deveres e obrigações que nela não constem. Nesse sentido, o Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/66) é expreso em mencionar em seu artigo 99 que “**o conteúdo e o alcance dos decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos [...]**”.

2.2.2 Atos ordinatórios

Os atos administrativos ordinatórios são aqueles que objetivam disciplinar o funcionamento interno da Administração, estabelecendo condutas funcionais que devem ser seguidas por seus agentes (Meirelles, 2003, p. 179), orientando-os sobre o desempenho de suas funções. Eles são emanações do poder hierárquico, razão pela qual podem ser expedidos pelos diversos ocupantes de funções de chefia, nos limites de suas competências.

Em razão dessas características, esses atos somente podem estabelecer obrigações no âmbito interno da Administração, ou seja, eles são dirigidos aos órgãos e servidores diretamente subordinados à autoridade administrativa que o expediu, não vinculando, portanto, os administrados.

Dentre os atos administrativos ordinatórios de maior frequência e utilização, podem ser mencionadas as *instruções*, as *circulares*, os *avisos*, as *portarias*, as *ordens de serviço*, os *ofícios* e os *despachos*.

2.2.3 Atos negociais

Os atos negociais caracterizam-se por conter “uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular,



visando à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos ou vantagens ao interessado” (Meirelles, 2003, p. 181).

Muito embora sejam atos unilaterais, encerram um conteúdo tipicamente negocial, de interesse recíproco da Administração e do administrado, sem que com isso adentrem a esfera contratual. Visam à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos e vantagens ao interessado.

Por produzirem efeitos concretos e individuais para seu destinatário e para a Administração, eles operam efeitos jurídicos entre eles, impondo-lhes a observância de seu conteúdo e o respeito às condições de sua execução.

Dentre os atos administrativos negociais são encontrados as *licenças, autorizações, permissões, aprovações, admissões, vistos*, dentre outros. Dada a frequência com que encontramos o uso desses atos na formação de tipos penais, convém que as três primeiras espécies tenham suas principais características mais bem explicitadas.

Licença é um ato administrativo vinculado e definitivo no qual a Administração, após verificar que o interessado atendeu a todas as exigências legais, lhe possibilita o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais que, em geral, são a todos vedados.

Por seu caráter vinculado, ela não pode ser negada se o interessado satisfaz a todos os requisitos para a sua concessão, constituindo sua obtenção, nesse caso, um direito subjetivo que, portanto, pode ser judicialmente requerido.

Autorização se caracteriza por ser um:

[...] o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante

interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração (Meirelles, 2003, p. 183).

Diferentemente do que ocorre com as licenças, nas autorizações a Administração, embora o pretendente satisfaça as exigências legais, pode decidir discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento de sua pretensão, concedendo ou negando a sua expedição.

Já a permissão se caracteriza por ser um o ato administrativo negocial, discricionário e precário, no qual a Administração possibilita que o particular execute serviços de interesse coletivo, ou realize o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pelo poder público.

2.2.4 Atos enunciativos

Os atos administrativos enunciativos se caracterizam por noticiarem uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração, limitando-se a certificar ou a atestar um fato, ou mesmo emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que com isso se vincule ao seu enunciado (Meirelles, 2003, p. 188).

Dentre os atos mais comuns desse tipo merecem especial menção as *certidões* e os *atestados*.

Certidões administrativas “são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas” (Meirelles, 2003, p. 188).

Elas se caracterizam por não haver uma manifestação de vontade ou apreciação de seu conteúdo pela Administração, limitando-se a trasladar para o documento a ser fornecido ao interessado o que consta de seus arquivos.



Atestados administrativos são atos pelos quais a Administração realiza o registro de uma situação ou fato de que tenha conhecimento. Ele não se confunde com a certidão, pois as situações ou fatos neles contidos não fazem parte dos registros anteriores da Administração.

O atestado objetiva comprovar fatos ou situações transeuntes, passíveis de modificações mais frequentes, que são apresentadas para a Administração para que ela os registre e enuncie.

2.2.5 Atos punitivos

Os atos administrativos punitivos são os que “contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens ou serviços públicos” (Meirelles, 2003, p. 190), não se confundindo com eventuais sanções penais que, eventualmente, também possam ser cominadas para a mesma conduta.³

Eles podem ser de atuação interna e externa.

Internamente, eles se referem ao dever da Administração de apurar desvios funcionais de seus agentes públicos, bem como corrigir os serviços defeituosos. Ante esse escopo, esses atos veiculam sanções estatutárias previstas na legislação que regula o vínculo funcional desses agentes públicos.

Externamente, os atos administrativos punitivos se referem à inobservância pelos administrados, que possuam ou não especial relação com a Administração, da legislação, de atos administrativos (normativos ou negociais), ou mesmo de contratos administrativos. Exemplos dessas

³ Fábio Medina Osório, ao comparar as sanções penais e as administrativas, assevera que “tão distintos são os regimes jurídicos das penas e sanções administrativas que resulta, inclusive, inviável uma distinção de gravidade ou de severidade” (2000, p. 136).

situações podem ser encontrados na aplicação de sanções diante da inobservância da legislação de trânsito ou do descumprimento de cláusulas constantes de contrato administrativo assinado pelo administrado com o poder público.

Em razão de expressa disposição constitucional (artigo 5º, inciso LV), a imposição de sanções administrativas, em todas essas situações, não pode prescindir da realização de processo administrativo, no qual devem ser plenamente observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, além de outros desse mesmo jaez ⁴.

2.3 Extinção dos atos administrativos

O ato administrativo e seus efeitos podem ser extintos por diversas causas. Essa situação, que não é exclusiva do direito administrativo, decorre de questões ligadas à validade do ato, esgotamento de seu conteúdo jurídico, execução material, dentre outras.

Neste estudo, o interesse no assunto está direcionado às principais formas de retirada⁵, ou seja, cassação, caducidade, revogação e a invalidação.⁶

Retirada ocorre “quando o Poder Público emite um ato concreto com efeito extintivo do anterior” (Mello, 2007. p. 426).

Na cassação ocorre a retirada do ato que, muito embora seja legal e legítimo em sua formação, tornou-se ilegal na sua execução, ou

⁴ Dentre outras disposições constitucionais, a Administração, na elaboração de processos administrativos, deve observar a inadmissibilidade de utilização de provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, inc. LVI) e o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV), sendo que para tanto deve atentar para as diversas leis e estatutos que podem ser aplicados, conforme o caso.

⁵ Outras formas de extinção de atos administrativos eficazes são o cumprimento dos efeitos, a desaparecimento de elemento infungível da relação e a renúncia.

⁶ A contraposição ou derrubada é a única forma de retirada que não interessa diretamente a este estudo. Ela ocorre quando é “emitido um ato, com fundamento em competência diversa da que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos aos daquele” (Mello, 2007. p. 427).



seja, “porque o destinatário do ato descumpriu condições que deveriam permanecer atendidas a fim de poder continuar desfrutando da situação jurídica” (Mello, 2007, p. 427). Ela se dá, principalmente, nos atos administrativos negociais, tendo efeitos *ex nunc*.

A caducidade é uma forma de retirada que se dá em razão da superveniência de “norma jurídica que tornou inadmissível a situação dantes permitida pelo Direito e outorgada pelo ato precedente” (Mello, 2007, p. 427). Considerando que a mudança normativa não acarreta a invalidação dos atos anteriormente realizados, seus efeitos se projetam apenas para o futuro, ou seja, na caducidade os efeitos da extinção do ato administrativo são *ex nunc*.

A revogação constitui uma forma de desfazimento do ato administrativo válido, em razão da perda de sua conveniência e oportunidade. Essa possibilidade somente existe para a própria Administração. Não pode o Poder Judiciário ingressar nesses meandros, sob pena de se substituir a conveniência e oportunidade da Administração Pública pelos critérios estabelecidos pelo juiz, em uma clara afronta ao princípio da separação dos poderes⁷.

O pressuposto para que a revogação ocorra é que o ato administrativo deva ser legal e perfeito, ou seja, não apresenta vícios em sua formação, muito embora, no momento, não mais atenda ao interesse público.

⁷ “Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Êste é o limite do controle, quanto à extensão.

O mérito está no sentido político do ato administrativo. É o sentido dêle em função das normas da boa administração. Ou, noutras palavras: é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público, e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta. Por isso, exprime um juízo comparativo. Compreende os aspectos, nem sempre de fácil percepção, atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo” (Fagundes, 1967, p. 148-149).

Se, contudo, o ato for ilegal ou ilegítimo, não se pode falar em revogação, mas, sim, em invalidação.

A invalidação ou anulação não se lastreia em critérios de conveniência e oportunidade, mas sim na apreciação da legalidade do ato administrativo, razão pela qual nela se deve cotejar o ato administrativo à lei, visando verificar se ele, desde a sua origem, se aperfeiçoou de forma válida.

Diante dessa situação, o interessado, caso não encontre eco a seus reclamos perante a Administração⁸, poderá se valer da via jurisdicional para que ocorra a invalidação do ato jurídico viciado que lhe causa prejuízo.

Por se formar de modo desviado, a declaração de invalidade acarreta a retroação de seus efeitos (efeito *ex tunc*), não podendo subsistir consequências passadas, presentes e futuras que do ato administrativo anulado emanem.

3 ATOS ADMINISTRATIVOS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DE TIPOS PENAIS

O direito penal moderno foi construído em torno da necessidade de obediência da estrita legalidade na elaboração dos tipos penais, sendo que essa linha mestra se mantém como o vértice principiológico de todo o seu sistema, garantindo um equilíbrio entre a reação estatal perante a prática de atos de extrema gravidade social e o necessário respeito às garantias fundamentais dos autores dessas condutas.

Muito embora seja regido pelo princípio da legalidade, o direito penal não é totalmente impermeável à influência de outros ramos do

⁸ “[...] a Administração pode invalidar seus próprios atos. Dotada do poder de autotutela, não somente pode, mas também deve fazê-lo, expungindo ato que, embora proveniente da manifestação de vontade de algum de seus agentes, contenha vício de legalidade.” (Carvalho Filho, 2008. p. 143).



direito público e privado, inclusive no que se refere à criação das normas penais incriminadoras. Interessam-nos, em especial, as influências que atos administrativos possam ter na caracterização das infrações penais.

O direito administrativo, muito embora igualmente seja regido, dentre outros princípios, pelo da legalidade, não possui o mesmo apego que o direito penal tem com a lei. O dia a dia desse ramo do direito público se perfaz com atos infralegais, perfeitamente válidos e com plena consonância com o sistema jurídico.

As duas formas de interação do direito administrativo na formação das normas penais incriminadoras ocorrem por meio dos *elementos normativos do tipo penal* e pelas *normas penais em branco em sentido estrito*. De forma alguma essa interação representa uma flexibilização do princípio da legalidade, bem como não se busca uma equiparação dos atos administrativos com a lei. Razões ontológicas, históricas e constitucionais não permitem que haja essa confusão.

Assim, faz-se necessário, como escopo visceral deste trabalho, sistematizar como ocorre essa interação, estabelecendo a forma como os mecanismos da dogmática penal devem ser utilizados na solução das várias questões que podem ser suscitadas, principalmente quando da extinção ou alteração de atos administrativos que servem de lastro na construção de normas penais em branco ou que são utilizados como elementos normativos do tipo penal.

Diversamente do que se observa em várias obras, faz-se necessário ter uma visão lastreada pela dogmática jurídica, que considere os elementos caracterizados do direito penal e do direito administrativo.

4 REPERCUSSÃO DA EXTINÇÃO OU ALTERAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NAS NORMAS PENAIS EM BRANCO

Consolidada a ideia de que há interação entre elementos administrativos e penais na formação das normas penais em branco em sentido estrito ou heterogêneas, ou seja, naquelas infrações penais em que os elementos apresentados pela descrição típica da infração são complementados por atos infralegais, inicialmente se faz necessário agregar outros elementos a essa conceituação, ou seja, que nessa espécie a complementação se faz por atos administrativos normativos.

Os atos administrativos normativos podem ser revogados ou invalidados.

Diante dessas possibilidades de alterações do complemento administrativo, há uma série de posicionamentos da doutrina sobre suas consequências para as infrações penais adjacentes, especialmente no que se refere a eventuais conflitos temporais, ou seja, se discute se, tal qual ocorre com as alterações das leis penais, deve ocorrer a retroatividade da norma mais benéfica.

Magalhães Noronha, em princípio, posiciona-se pela irretroatividade, contudo, “tal afirmação não importa que não se estabeleçam concessões [naquelas situações em que] a variação da norma complementar [...] importe verdadeira alteração da figura abstrata do Direito Penal, e não mera circunstância que, na realidade, deixa subsistente a norma” (1963, p. 99).

Já Basileu Garcia, mencionando que essa situação possibilita dois entendimentos (pela retroatividade e pela irretroatividade), afirma que:

[...] a solução mais favorável é a preferível, não pela simples circunstância de ser a mais branda, o que, na dúvida, constitui sempre uma razão a atender em assunto de repressão



criminal. A nosso ver, a disposição extra-penal de que entretece a norma penal em branco [...] impregna-se do cunho penal, como parte que passa a constituir da figura delituosa. E por isso a retroatividade benéfica se impõe ([s/d], p. 155).

Luiz Regis Prado apresenta a mesma conclusão, contudo, por razões diversas. Para ele:

[...] quando a lei penal em branco objetiva assegurar o efeito regulador do elemento integrador temporal contido em outro dispositivo legal – efeito de regulação das normas de referência (o injusto no momento do fato), mas não em relação às próprias normas – aplica-se o critério da ultratividade (v.g. transgressão de tabelas oficiais – art. 2.º, VI, Lei n.º 1.521/51). Ademais, aqui, além de perdurar o desvalor ético-social do comportamento, o fator tempo componente do tipo penal incriminador é tido como indispensável para garantir sua real eficácia (2002. p. 164).

Como se vê, não se cogita a invalidade da tabela de preços anterior que foi alterada, mas sim, a necessidade de que ela sofra alterações em razão de critérios de conveniência e oportunidade ditados pela dinâmica do mercado. Dessa forma, considerando que na revogação o ato administrativo pretérito (a tabela anterior) não ocorreu em razão de qualquer vício, os efeitos da alteração se projetam a partir da edição do novo ato (nova tabela com o aumento de preços), ou seja, com efeitos *ex nunc*, preservando os efeitos anteriormente ocorridos, inclusive na esfera penal.

Dessa forma, quem realizou a venda da mercadoria com preços superiores não se beneficiaria da posterior alteração (com aumento dos valores constantes das tabelas).

Outro exemplo mencionado pela doutrina se refere ao artigo 269 do Código Penal – omissão de notificação de doença⁹. Questiona Basileu

⁹ O artigo possui a seguinte redação: *Art. 269 - Deixar o médico de denunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.*

Garcia, em relação a essa infração penal, se seria justo punir um médico que deixou de denunciar moléstia tida como contagiosa, quando posteriormente os responsáveis pela saúde pública reconhecem não ter aquela doença dito caráter¹⁰.

Para Luiz Régis Prado, a solução deve ser a seguinte:

[...] a lei penal em branco, como já mencionado, é aquela que necessita de complementação de ato normativo diverso **que também passa a ter natureza penal**. Daí deflui estar ela subordinada às regras gerais que disciplinam a sucessão de leis penais no tempo: irretroatividade da lei mais severa e retroatividade da lei mais benigna (v.g., infração de medida sanitária preventiva – art. 268; omissão de notificação de doença – art. 269, CP). Nesse caso, a lei penal em branco tem por escopo garantir a obediência da norma complementar (2002, p. 164) (destaque nosso).

Nesse caso (em relação à infração penal prevista no artigo 269 do Código Penal), faz-se necessário questionar se a alteração promovida na listagem de doenças que devem ser comunicadas às autoridades sanitárias (ato administrativo normativo) se deu por razões de conveniência e oportunidade ou em razão da presença de um vício em sua formação.

Naturalmente, não se cogita a primeira opção (conveniência e oportunidade), pois há um evidente erro na colocação de uma doença não contagiosa dentre aquelas contagiosas, ainda que somente avanços científicos posteriores descubram essa situação. Há, na hipótese, um vício que incide sobre um dos elementos do ato administrativo anterior, qual seja, o motivo, pois não havia para aquela doença razões fáticas para a sua inclusão em uma lista de moléstias contagiosas.

Caracterizado o vício desse elemento, a consequência é que a listagem anterior, nesse particular, deve ser invalidada, acarretando

¹⁰ “Figura-se ainda, após instaurar-se processo contra um médico, por omissão de denúncia de doença tida como contagiosa, a contra-marcha dos responsáveis pela saúde pública, dando como certo o mal, antes temido, não suscetível de contágio. Haveria de continuar-se a punir o acusado?” (Garcia, [s/d], p. 156).



efeitos *ex tunc*, que abrangem a conduta de quem não realizou anteriormente a notificação da doença que, na realidade, não era contagiosa, afastando, dessa forma, a tipicidade penal da conduta.

5 REPERCUSSÃO DA EXTINÇÃO OU ALTERAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS POR MEIO DOS ELEMENTOS NORMATIVOS DO TIPO

A repercussão que decisões administrativas podem acarretar na configuração de infrações penais quando há reflexos nos elementos normativos do tipo penal dependerá da espécie do ato administrativo alterado, bem como das razões dessa alteração, motivo pelo qual as situações serão apresentadas de forma a sistematizar as diversas possibilidades.

5.1 Ato ordinatório inválido

Considerando que os atos ordinatórios são atos internos, não acarretando repercussão para os administrados, é possível apreciar os efeitos de sua invalidação pela Administração, em algumas infrações penais, tais como a recusa de obediência (artigo 163 do Código Penal Militar) ¹¹.

A questão fulcral é verificar o efeito de uma posterior decisão administrativa que reconheça a invalidade da ordem proferida por um agente público que foi descumprida por outro.

Destaque-se que, nessa situação, a validade da ordem é elemento normativo implícito no crime militar, portando, a anulação acarreta

¹¹ Estabelece o dispositivo esse dispositivo do Código Penal Militar o seguinte tipo penal: Art. 163. Recusar obedecer a ordem do superior sobre assunto ou matéria de serviço, ou relativamente a dever imposto em lei, regulamento ou instrução: Pena - detenção, de um a dois anos, se o fato não constitui crime mais grave.

efeitos *ex tunc*, de forma que a sua decretação importará em reflexos na tipificação desse delito.

Seria, por exemplo, a situação de uma ordem proferida por autoridade militar incompetente ou com desvio de finalidade, tal como no caso de um militar que se recusa a auxiliar seu superior hierárquico na subtração de bens públicos, ainda que tenha recebido específica ordem para realizar essa tarefa. Nessa situação, não se caracteriza a infração penal (artigo 163 do Código Penal Militar), pois a invalidação do ato administrativo retroage seus efeitos à data em que foi proferida a ordem viciada.

Outra questão afeta a esse tema se refere aos efeitos da invalidação de um ato ordinatório pela Administração, no caso da causa exculpante da obediência hierárquica (artigo 22, segunda figura, do Código Penal¹²), que se relaciona à inexigibilidade de conduta diversa.¹³

No caso, a questão não se refere somente à validade ou não do ato administrativo ordinatório (situação que comporta uma atuação administrativa), pois envolve outro elemento que foge à apreciação da Administração, pois, no caso concreto, deve o juiz verificar se a ilegalidade era ou não manifesta, visto que essa circunstância é essencial

¹² Esse artigo do Código Penal possui a seguinte redação: Art. 22 - Se o fato é cometido sob coação irresistível ou em estrita obediência a ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico, só é punível o autor da coação ou da ordem.

¹³ Para Cezar Roberto Bittencourt “nosso Código Penal prevê, expressamente, duas situações que excluem a culpabilidade, em razão da inexigibilidade de comportamento diverso: são causas legais que excluem a culpabilidade a coação irresistível e a obediência hierárquica” (2008. p. 362.). Essa opinião, contudo, não é compartilhada por Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli que, referindo-se à obediência hierárquica, firmam que “[...] a doutrina sustenta que se trata de um caso de erro de proibição invencível [...]. Na verdade, de acordo com a teoria do injusto pessoal [...], se o subordinado se limita a cumprir a ordem, e, esta está determinada de maneira tal que não seja exigível daquele o conhecimento de sua legalidade, expedida que foi por superior hierárquico competente, e que está dentro de suas funções cumpri-la, cremos que se trata de cumprimento de um dever legal, pois o subordinado tem o dever legal de cumprir ordens determinadas, em tais condições. Se, por acidente, ele viesse a se inteirar do conteúdo ilegal da ordem manifestada, de imediato cessaria o seu dever legal e, com ele, a exigência” (2004. p. 624).



para diferenciar essa causa de exculpação da circunstância atenuante genérica prevista no artigo 65, inciso III, alínea c, segunda figura, do Código Penal¹⁴.

Portanto, caracterizada a ilegalidade, se ela não era manifesta, estará configurada a causa exculpante, contudo, se faltar esse elemento, restará a aplicação da causa atenuante genérica¹⁵. Portanto, a decisão administrativa pode ser um elemento importante nessa questão, mas não é ela decisiva.

5.2 Revogação do ato ordinatório

Situação diversa ocorre, por duas razões, na revogação do ato ordinatório. Em primeiro lugar, ela parte do pressuposto de validade do ato administrativo anteriormente proferido (o que afasta a possibilidade de alegação da causa exculpante). Além disso, os seus efeitos são *ex nunc*, não prejudicando a validade da ordem anteriormente proferida¹⁶ e, por consequência, não interfere na caracterização das infrações penais do

¹⁴ Esse dispositivo possui a seguinte redação: *Art. 65 - São circunstâncias que sempre atenuam a pena: [...] III - ter o agente: [...] c) cometido o crime sob coação a que podia resistir, ou em cumprimento de ordem de autoridade superior, ou sob a influência de violenta emoção, provocada por ato injusto da vítima; [...].*

¹⁵ “O dever de obediência do subordinado nasce de um mandato vinculante. E o subordinado que executa um mandato vinculante atua de acordo com o Direito, ainda que o conteúdo da ordem viole o ordenamento jurídico, posto que está obrigado a obedecer. Nessa linha, só é punível o autor da ordem (superior hierárquico), salvo se a ordem for manifestamente ilegal, quando responde também o inferior hierárquico. O subordinado só será responsabilizado se percebe que a ordem constitui um ato ilícito, diante das circunstâncias por ele conhecidas. Calha ressaltar que quando o subordinado não se dá conta da ilegalidade da ordem, mas está em condições de fazê-lo, não será abarcado por essa causa de inculpação, desde que presentes indícios suficientes que lhe permitam suspeitar da ilicitude do mandato. Na hipótese em que o descumprimento causa sérias consequências negativas ao subordinado, pode este beneficiar-se de uma circunstância atenuante (art. 65, III, c, 2ª parte, CP).” (Prado, 2002, p. 356).

¹⁶ “Ora, se o ato revogado tinha validade, o ato de revogação só pode produzir efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir de sua vigência, de modo que os efeitos produzidos pelo ato revogado devem ser inteiramente respeitados” (Carvalho Filho, 2008, p. 153).

artigo 330 do Código Penal ou do artigo 163 do Código Penal Militar, anteriormente havidas.

5.3 Ato negocial inválido

A utilização de atos administrativos negociais na composição de tipos penais ocorre com razoável frequência, sendo certo que isso se dá, em especial, naquelas áreas onde se destaca uma atuação administrativa fiscalizatória mais relevante, tais como no caso de controle de substâncias que possam causar dependência física ou psíquica, na preservação de danos ambientais, no controle da circulação viária, dentre outras.

Em algumas dessas situações, a inserção de elementares referentes a atos administrativos negociais (licenças, autorizações e permissões – especialmente) é associada à necessidade de observância de outros atos administrativos normativos ou da lei. É o que ocorre com a infração penal prevista no *caput* do artigo 33 da Lei n.º 11.343/06 (lei de drogas), cuja redação é a seguinte:

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, **sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:** [...] (destaque nosso)

Nessa situação, a caracterização da infração penal ocorre se o agente atuar sem autorização, como também se agir com autorização, mas em desacordo com a lei ou com a determinação dos atos administrativos normativos referentes a essa atividade.

Outra forma também encontrada é a menção apenas a atos negociais, tal como ocorre na infração penal descrita no artigo 30 da Lei



n.º 9.605/98 (lei de proteção ao meio ambiente), cuja redação é a seguinte: “Exportar para o exterior peles e couros de anfíbios e répteis em bruto, **sem a autorização** da autoridade ambiental competente: [...]” (destaque nosso).

Havendo a invalidade do ato administrativo negocial, é possível vislumbrarem-se duas situações distintas.

Em primeiro lugar, pode a invalidade ter ocorrido em razão de questões internas da Administração e sem a participação do administrado que obteve a autorização (permissão ou licença). Nesse caso, os efeitos retroativos da invalidação se projetam preteritamente, alcançando condutas que o administrado já realizou de boa-fé¹⁷, face à presunção de legitimidade do ato administrativo. Outra não poderia ser a solução senão o reconhecimento de que o agente atuou sem dolo, implicando a ausência da tipicidade (ante a falta de seu elemento subjetivo) ou, eventualmente, poderia se caracterizar como um erro do tipo escusável (artigo 20 do Código Penal).

Ocorre, porém que a invalidade do ato pode ter ocorrido em razão de questões internas da Administração de que o administrado beneficiado tinha ciência e, muitas das vezes, contribuiu para que elas se realizassem. Seria o caso de alguém que corrompeu o agente público responsável e, mesmo não atendendo às condições legais e regulamentares, obteve uma inválida autorização para a exportação de peles e couros de anfíbios e répteis. Na hipótese, os efeitos retroativos da invalidação da autorização podem abranger a conduta anterior do

¹⁷ “[...] a decretação da invalidade de um ato administrativo vai alcançar o momento mesmo de sua edição.

Isso significa o desfazimento de todas as relações jurídicas que se originaram do ato inválido, com o que as partes que nelas figuraram hão de retornar ao *statu quo ante*. Para evitar a violação do direito de terceiros, que de nenhuma forma contribuíram para a invalidação do ato, resguardam-se tais direitos da esfera de incidência do desfazimento, desde que, é claro, se tenham conduzido com boa-fé.” (Carvalho Filho, 2008, p. 147).

administrado, ante a presença do dolo em seu proceder, caracterizando a ocorrência da infração penal anteriormente mencionada¹⁸.

Não pode aquele que dolosamente contribui para a ocorrência da invalidade do ato administrativo buscar escudar amplamente sua conduta, com o objetivo de afastar a incidência da norma penal. Isso é particularmente destacado quando o legislador utiliza palavras que reforçam a necessidade da regularidade do ato administrativo negocial, tal como ocorre na redação utilizada para definir a infração penal prevista no artigo 309 da Lei n.º 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), cuja redação é a seguinte: “Dirigir veículo automotor, em via pública, **sem a devida permissão** para dirigir ou habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano: [...]” (destaque nosso).

5.4 Revogação do ato negocial

Naqueles atos negociais que admitem a revogação, tal como a autorização, se posteriormente o administrado realizar a conduta que antes lhe era lícita, incidirá na infração penal correlata.

É o que ocorre, por exemplo, no crime previsto no artigo 16 da Lei n.º 7.492/86 (lei dos crimes contra o sistema financeiro), cuja redação é a seguinte: “Fazer operar, **sem a devida autorização**, ou com autorização obtida mediante declaração (vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio: [...]” (destaque nosso). Quem fez operar instituição financeira durante o período em que a autorização possuía eficácia não praticou essa infração

¹⁸ Tipificada no artigo 30 da Lei n.º 9.605/98.



penal, contudo, após a sua revogação (efeito *ex nunc*), quem incidiu nessa prática, realizou a conduta típica.

Deve ser observado, contudo, que o administrado necessita ter ciência dessa revogação, sem o que o atributo de legitimidade do ato administrativo afaste o dolo e, por consequência, a caracterização da infração penal.

5.5 Cassação do ato negocial

A cassação extingue o ato administrativo com efeitos *ex nunc*, diante de uma irregularidade verificada na execução da atividade autorizada. Dessa forma, por exemplo, a autorização para o porte de arma de fogo é cassada se o administrado beneficiado for surpreendido em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas – art. 10, § 2º, da Lei n.º 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento)^{19 20}.

Havendo a publicidade dessa decisão administrativa, a posterior realização da atividade, no caso o porte de arma de fogo, caracterizará a ocorrência da infração penal tipificada no artigo 14 do Estatuto do Desarmamento (porte ilegal de arma de fogo de uso permitido)²¹.

¹⁹ O dispositivo possui a seguinte redação: *Art. 10 [...] § 2º A autorização de porte de arma de fogo, prevista neste artigo, perderá automaticamente sua eficácia caso o portador dela seja detido ou abordado em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas.*

²⁰ “Hipótese interessante de cassação foi prevista na Lei n.º 10.826/03 – o estatuto do desarmamento. Diz a lei que a autorização de porte de arma ‘**perderá automaticamente sua eficácia**’ se o portador for detido ou abordado em estado de embriaguez ou sob o efeito de substâncias químicas ou alucinógenas (art. 10, § 2º). Em que pese a expressão adotada pela lei, a ocorrência dos supostos fáticos nela previstos rende ensejo realmente à **cassação** do ato de autorização, dada a sua evidente natureza punitiva. Da cassação – isto sim – é que resultará a perda automática da eficácia da autorização.” (Carvalho Filho, 2008, p. 139).

²¹ A redação do artigo é a seguinte: *Art. 14. Portar, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar: [...].*

A falta da publicidade dessa decisão, tal como acima se mencionou, afasta o dolo e a tipicidade da conduta.

5.6 Caducidade do ato negocial

A caducidade em muito se aproxima da cassação, sendo idênticos os seus efeitos. A diferença está no fato de que na caducidade a extinção do ato negocial ocorre em razão da mudança da sistemática legal afeta à matéria, tornando insubsistentes as autorizações (genericamente se falando) anteriormente concedidas.

Em razão dessa característica da caducidade, a questão da publicidade da extinção do ato negocial se dá, em regra, pela lei, sendo que a presunção firmada pelo artigo 3º da lei de introdução às normas do direito brasileiro²² (Decreto-Lei n.º 4.657/42) afasta eventual alegação de ausência de dolo.

Exemplo dessa situação ocorreu quando o Estatuto do Desarmamento entrou em vigor. Dentre as diversas alterações havidas, uma das mais profundas se deu na sistemática de concessão de autorizações para porte de arma de fogo, sendo estipulada uma série de novos requisitos e condições, que não existiam na lei anterior. Perante essa situação, seu artigo 29²³ firmou que as autorizações de porte de arma de fogo anteriormente concedidas expirariam noventa dias após a publicação da nova lei, acarretando, portanto, a caducidade das autorizações anteriormente expedidas.

Mesmo estando na posse do documento indicativo da autorização para o porte de arma (expedida no regime legal anterior),

²² Esse artigo possui a seguinte redação: *Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.*

²³ A redação do dispositivo é a seguinte: *Art. 29. As autorizações de porte de armas de fogo já concedidas expirar-se-ão 90 (noventa) dias após a publicação desta lei. [...]*



aquele que, noventa dias após o início da vigência do Estatuto do Desarmamento, saiu às ruas armado praticou a infração penal correspondente, visto que a autorização perdeu a eficácia em razão de sua caducidade, mesmo que no correspondente documento esteja grafado que ela está no seu prazo de validade.

5.7 Ato enunciativo inválido

Os atos enunciativos não se extinguem por revogação, mas meramente por invalidação, sendo que nessa situação não se observa a presença de qualquer reflexo penal.

Isso se deve à característica imanente a eles de somente registrarem um fato, sem qualquer conteúdo volitivo da Administração.

Quando muito, o ato de invalidação pode acarretar interesse para a prova da ocorrência de alguma infração penal, ou seja, pode ter sido usado, no respectivo processo penal, como meio de prova.

5.8 Ato punitivo inválido

Em geral, a invalidação pura e simples de atos punitivos não acarreta consequências penais, visto que normalmente não se pode associá-la a tipos penais (ao menos nos mais recorrentes de nossa legislação).

Excepcionalmente, contudo, isso pode ocorrer, tal como na infração penal descrita no artigo 307 do Código de Trânsito Brasileiro, cuja redação é a seguinte: “Violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor imposta com fundamento neste Código: [...]”.

Se a suspensão ou a proibição mencionadas nesse tipo penal forem administrativamente impostas²⁴ e, posteriormente, invalidadas pela ocorrência de algum vício na sua formação, restará afastada a tipicidade penal para condutas anteriormente havidas, em face dos efeitos retroativos dessa forma de extinção do ato administrativo.

6 CONCLUSÃO

O princípio da legalidade das normas penais é o principal alicerce em que está erigido o sistema penal contemporâneo, sendo que ele enfeixa uma série de outros princípios subordinados que complementam seu conteúdo, de forma a estabelecer um sistema garantístico de índole constitucional e legal. Embora as normas penais incriminadoras devam guardar irrestrito respeito a esse princípio, elas se relacionam com decisões e atos oriundos de outros ramos do Direito, nos quais há um menor apego à estrita legalidade.

Uma especial forma de interação dos tipos penais ocorre com os atos administrativos, especialmente por meio dos elementos normativos do tipo penal e das normas penais em branco em sentido estrito.

O fato de normas penais incriminadoras terem seus conteúdos complementados por decisões e atos administrativos não representa, por si só, um afastamento do princípio da legalidade, contudo, é necessário que o operador do Direito esteja atento para que na interpretação e aplicação de normas tenha uma visão bipartida, que deve abranger os elementos próprios do direito penal e do direito administrativo.

²⁴ Nesse caso, é imprescindível a realização de processo administrativo. Nesse sentido, menciona o artigo 265 do Código de Trânsito Brasileiro que: *As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.*



Isso se mostra particularmente importante quando a extinção dos atos administrativos pode levar à descaracterização de infrações penais, pois o aplicador da norma penal deve considerar, com um olhar da ciência do Direito, os efeitos, sobretudo os intertemporais, que devem ser considerados.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. v.1. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969*. Código Penal Militar. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L2807.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986*. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17492.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11343.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

GARCIA, Basileu. *Instituições de direito penal*. v.1. tomo I. 4. ed. 27. tir. São Paulo: Max Limonad, [s/d].

LUIZI, Luiz. *O tipo penal, a teoria finalista e a nova legislação penal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987.



- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. Atualizado por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal: introdução e parte geral*. v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1963.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral*. v. 1. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

