

DANIELA MARINHO SCABBIA CURY

O CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Titular Dr. Vicente Greco Filho

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2018

DANIELA MARINHO SCABBIA CURY

O CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Penal, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Vicente Greco Filho.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP
2018

Catálogo da publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Cury, Daniela Marinho Scabbia

O conceito penal de funcionário público / Daniela Marinho Scabbia Cury ; orientador Vicente Greco Filho – São Paulo, 2018.

194 p.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Limites para a aplicação do artigo 327 do Código Penal. 2. Princípio da legalidade e demais postulados. 3. Hermenêutica jurídica. 4. Direito Administrativo. 5. Funcionário público e conceito penal. I. Greco Filho, Vicente, orient. II. Título.

Nome: CURY, Daniela Marinho Scabbia

Título: O conceito penal de funcionário público

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Penal, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Vicente Greco Filho.

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aprovado em:

RESUMO

CURY, Daniela Marinho Scabbia. O conceito penal de funcionário público. 2018. 194 folhas. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Esta dissertação, cujo objetivo consiste em precisar a responsabilidade criminal e integralizar os delitos funcionais, se propõe a analisar o artigo 327 do Código Penal, norma explicativa que traz o conceito penal de funcionário público. Visa à busca de uma interpretação que traga clareza e segurança na aplicação desse dispositivo. Para tanto, foram apresentados alguns parâmetros que restringem a atividade punitiva do Estado, sendo eles: o princípio da legalidade e demais postulados, o princípio da intervenção mínima, com enfoque no Direito Administrativo sancionador, e os métodos hermenêuticos válidos para a interpretação da lei penal. Foram também revisitados conceitos gerais do Direito Administrativo, incluindo a organização administrativa, em virtude da intrínseca relação com o tema. Feitas essas análises e estabelecidas as premissas iniciais, passou-se ao estudo do artigo 327 do Código Penal, identificando seus termos e apontando suas deficiências. Ao final, com fundamento nas diretrizes estabelecidas no decorrer do trabalho, propõe-se um novo conceito penal de funcionário público.

Palavras-chave: Limites para a aplicação da lei penal. Legalidade e demais postulados. Princípio da intervenção mínima. Hermenêutica jurídica. Direito Administrativo. Artigo 327 do Código Penal. Funcionário público. Conceito penal. Crimes contra a Administração Pública.

ABSTRACT

CURY, Daniela Marinho Scabbia. The criminal concept of public officer. 2018. 194 pages. Master's Degree – Law School, University of São Paulo, São Paulo. 2018.

This thesis has the purpose of analyzing article 327 of the Criminal Code, an explanatory rule that brings the criminal concept of public officer, whose objective consists in specifying the criminal responsibility and integrating the functional crimes. It does this in search of an interpretation that brings clarity and security in the application of this legal provision. In order to do so, some parameters that limit the punitive intervention of the State have been presented, at wit: the principle of legality and other postulates, the principle of minimum intervention focusing on administrative sanctioning law, and the hermeneutic methods valid for the interpretation of criminal law. General concepts of Administrative Law were also revisited, including the organization of the Public Administration, due to the intrinsic relation with the subject matter at issue. Once these analyzes were carried out and the initial premises established, article 327 of the Criminal Code was studied, identifying its terms and pointing out its deficiencies. Finally, based on the guidelines established in the course of the work, a new criminal concept of public officer is proposed.

Key words: Limits for the application of criminal law. Legality and other claims. Minimum intervention of Criminal Law. Legal hermeneutics. Administrative organization. Public officer. Criminal concept. Crimes against public administration.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu marido Rogério Cury, companheiro incondicional e sócio no escritório de advocacia, referência como pai carinhoso, colega e vocacionado professor.

Ao meu filho querido, João Pedro, tesouro que alegra minha vida e meu coração, incentivo para a busca de um futuro cada dia melhor.

Em especial, agradeço à minha mãe, que sempre esteve ao meu lado e não me deixou desistir quando tudo parecia impossível.

Agradeço também ao meu pai que, do seu jeitinho, torceu e se orgulhou por cada conquista.

Ao meu pai de coração, Wivaldo Roberto Malheiros, responsável por despertar em mim o amor pela advocacia.

Ao meu irmão Eduardo, que demonstra a cada dia que outras perspectivas também são necessárias.

Aos meus avós, Lia, Theunis e Antônio (*in memorium*), por apontarem o caminho do trabalho árduo e honesto como forma de alcançar nossos objetivos.

Ao Professor Vicente Greco Filho que, com gentileza e elegância, franqueou-me o caminho para o curso de Pós-Graduação, e com seu vasto conhecimento interdisciplinar sempre apresentou uma resposta mesmo diante dos problemas mais insolúveis.

Ao Professor e amigo João Daniel Rassi, que além de ser o responsável pelo início de tudo, me acolheu, compartilhou conhecimento, e com firmeza levou ao aprimoramento deste trabalho.

Ao amigo e colega, Professor Ivan Luís Marques da Silva, que com seu inestimável conteúdo jurídico indicou caminhos e obras que abriram portas para novos conhecimentos.

Agradeço a todos os amigos e integrantes do escritório Cury e Cury Sociedade de Advogados, especialmente às queridas Paula Froner e Michele Ikegami pelo apoio, sobretudo quando se tornou imprescindível a minha ausência. À encantadora Mariana Beda que, sempre com entusiasmo, prestou auxílio inestimável nas pesquisas, com idas e vindas em busca de mais e mais material.

À admirável professora Esther Galvão, nossa querida “teacher”, pela dedicação e carinho com seus alunos, e pelo exemplo de pessoa que é.

Às minhas queridas colaboradoras que, além de prestarem auxílio inestimável ao meu dia-a-dia, redobraram os esforços durante o período de elaboração desse trabalho, cuidando do meu bem mais precioso, quando não pude desempenhar esse papel.

À minha querida amiga Cláudia Barrilari, que tive a felicidade de conhecer no curso de Pós-graduação, com quem dividi as angústias e incertezas que acompanham o desenvolvimento de uma dissertação.

“A ordem jurídica torna válido o poder que a ampara. No momento em que não há esta legitimação, ocorre a usurpação do poder e, mesmo que os indivíduos parem submissos a este, as ações praticadas pelos usurpadores não encontram eco jurídico”¹.

¹CAMARGO, Antonio Luís Chaves. **Tipo penal e linguagem**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 72.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. LIMITES PARA A APLICAÇÃO DA LEI PENAL: DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE À HERMENÊUTICA JURÍDICA.....	21
2.1 Princípio da legalidade.....	22
2.2 Reserva legal.....	25
2.3 Taxatividade.....	26
2.3.1 Taxatividade e tipicidade.....	28
2.4 Irretroatividade absoluta da lei penal mais severa.....	31
2.5 Vedação da analogia <i>in malam partem</i>	33
2.6 Princípio da intervenção mínima.....	35
2.6.1 Direito Penal e Direito Administrativo sancionador: limites de abrangência da lei penal e os movimentos de despenalização.....	38
2.7 Interpretação da norma penal.....	45
2.7.1 Estudos hermenêuticos: breves considerações filosóficas.....	45
2.7.2 Hermenêutica jurídica.....	50
2.7.2.1 Premissas gerais.....	50
2.7.2.2 Finalidade da interpretação.....	52
2.7.2.3 Fontes interpretativas.....	54
2.7.2.4 Estrutura interpretativa.....	56
2.7.2.4.1 Interpretação gramatical, léxica ou literal.....	57
2.7.2.4.2 Interpretação teleológica.....	59
2.7.2.4.3 Interpretação lógico-sistemática.....	61
2.7.2.4.4 Interpretação histórica–evolutiva.....	63
2.7.2.4.5 Interpretação progressiva.....	65
2.7.2.4.6 Interpretação conforme a Constituição.....	67
2.7.2.5 Tipos de interpretação.....	69
2.8. Limites ao ativismo judicial.....	71
3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PREMISSAS CONCEITUAIS	74
3.1 Escorço histórico sobre a evolução da estrutura administrativa.....	74
3.2 Conceito de Administração Pública para o Direito Constitucional.....	76
3.3 Conceito de Administração Pública para o Direito Administrativo.....	77
3.3.1 Concepção orgânica e funcional da Administração Pública.....	79

3.4	Conceito de Administração Pública para o Direito Penal.....	82
3.5	Organização da Administração Pública	85
3.5.1	Administração Direta	87
3.5.2	Administração Indireta.....	88
3.5.2.1	Autarquia.....	89
3.5.2.2	Fundações públicas	94
3.5.2.3	Sociedade de economia mista e empresa pública	97
3.5.3	Entidades de cooperação.....	100
4.	O CONCEITO PENAL DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO	105
4.1	Introdução	105
4.2	Natureza jurídica do art. 327 do Código Penal	110
4.3.	Direito comparado.....	112
4.3.1	Código Penal português: o conceito penal de funcionário para efeito da lei penal (art. 386 do CP)	113
4.3.2	Código Penal italiano: o conceito de oficial público e encarregado de serviço público (arts. 357 e 358 do CP).....	118
4.3.3.	Código Penal alemão: “Amtsträger” (§11 do StGB)	122
4.4	Funcionário público: análise do <i>caput</i> do art. 327 do Código Penal	125
4.4.1	Funcionários públicos, agentes públicos e servidores públicos.....	131
4.4.2	Cargo, emprego e função pública	136
4.4.3	Critério adotado para uma delimitação conceitual de funcionário público para efeitos penais – a acepção orgânica da Administração Pública.....	138
4.5	Funcionário público por equiparação: análise do § 1º do art. 327 do Código Penal ...	142
4.5.1	Conceito de “entidade paraestatal”	143
4.5.2	A “atividade típica” da Administração Pública	152
4.6	A aplicação sistemática do conceito penal de funcionário público	159
4.7	Funcionário público estrangeiro: análise do art. 337-D do Código Penal	162
4.7.1	Premissas gerais	162
4.7.2	Conceito penal de funcionário público estrangeiro.....	164
4.8	O Projeto de Lei 236/2012 – o Novo Código Penal e o conceito de servidor público e servidor público estrangeiro (arts. 282 e 283).....	168
4.9	Proposta para um novo conceito penal de funcionário público	175
	CONCLUSÃO	179
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como título “O conceito penal de funcionário público”, e possui vinculação com a linha de pesquisa “A proteção penal da sociedade atual, através das normas jurídicas”, no particular aspecto da estrita observância dos princípios gerais do Direito Penal, com ênfase no princípio da legalidade, em especial os postulados da reserva da lei e da taxatividade penal. O tema tangencia os crimes contra a Administração Pública, e sua delimitação cinge-se à interpretação do termo “funcionário público”, previsto no artigo 327 do Código Penal, norma incriminadora explicativa e elemento constitutivo dos crimes funcionais.

O tema foi escolhido em razão da sua importância, e como resultado dos estudos preliminares que indicaram que, a despeito da relevância do conceito para a ciência criminal – notadamente para efeito de responsabilização do agente delitivo –, a doutrina nacional não elaborou trabalho exclusivamente destinado a essa finalidade, ressaltando-se os seguintes artigos: “*Administração Pública na acepção orgânica e o conceito penal de funcionário público – Contributo para o estudo do art. 327 do Código Penal Brasileiro*”¹, de autoria do Professor João Daniel Rassi, que propõe uma delimitação conceitual do termo “função pública”, partindo da acepção orgânica da Administração Pública; e o “*Conceito de funcionário público no direito penal*”², da lavra de Ana Maria Babette Bajer Fernandes, que apresenta como solução, à extensão do dispositivo, a interpretação restritiva associada ao elemento teleológico, pesquisando-se ainda a vontade da lei e sua finalidade original, além da interpretação judicial.

Na doutrina estrangeira, por sua vez, a matéria foi objeto de trabalho intitulado “*O conceito de funcionário para efeito de lei penal e a ‘privatização’ da administração pública*”, de José Manuel Damião da Cunha³, que teve como base um parecer versando sobre a qualificação, para efeito da lei penal, de funcionário titular de um órgão social de uma pessoa coletiva de utilidade pública desportiva.

No Código Penal Brasileiro, a definição, bastante ampla e imprecisa, encontra guarida em seu artigo 327, para considerar funcionário público quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

¹ CRESPO, Marcelo Xavier de Freitas (coord.). **Crimes contra a Administração Pública: Aspectos Polêmicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 14.

² FERNANDES, Ana Maria Babette Bajer. Conceito de funcionário público no direito penal. *Justitia*. SP/SP, n. 98. p. 33.

³ CUNHA, José Manuel Damião. **O conceito de funcionário para efeito de lei penal e a “privatização” da administração pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. p. 05.

Dentro desse cenário foi desenvolvido o presente trabalho, que tem como finalidade firmar critérios objetivos para a aplicação do dispositivo em estudo, bem como alcançar um resultado interpretativo que se coaduna com os princípios gerais do Direito Penal.

Para tanto, partiu-se da análise da norma penal em questão, com o intuito de compreender a problemática que envolve o conceito de funcionário público. Nessa oportunidade, verificou-se que a insegura interpretação conferida ao texto normativo decorria, não raras vezes, dos termos técnicos que o integram, sobretudo em virtude da natureza interdisciplinar da matéria que envolve institutos notadamente afetos ao Direito Administrativo. Afinal, qual a diferença entre cargo, emprego e função pública?

Nesse mesmo sentido, no que se refere à análise do conceito de funcionário público equiparado – inserto no §1º do art. 327 do Código Criminal –, qual o verdadeiro sentido e abrangência das expressões “entidade paraestatal” e “atividade típica da administração pública”?

Em busca de soluções para essas perguntas, passou-se ao estudo do Direito Administrativo, desde os seus conceitos gerais até a análise da complexa estrutura administrativa, integrada por órgãos e entidades com distinta natureza jurídica, finalidade e regime de pessoal. Nesse intento, se fez necessário o exame da esparsa legislação, como forma de superar as dificuldades terminológicas que em muito decorre da “ligação entre ‘direito penal’ e ‘direito administrativo’”⁴ e a falta de integração do ordenamento jurídico.

Além disso, conferiu maior relevância ao estudo a análise do referido dispositivo sob novo enfoque, direcionado pelas leis penais e administrativas, mormente com o advento da Constituição de 1988 que levou a uma ampliação das atividades atribuídas à Administração Pública, com a criação de novos órgãos e funções, e correspondente alargamento dos bens jurídicos tutelados pela norma penal⁵.

Superada a fase que envolvia os conceitos técnicos empregados no dispositivo penal, constatou-se que a análise sintática da letra da lei era insuficiente, pois encerrava inúmeras possibilidades interpretativas, sobretudo ao cotejar a definição penal com os demais ramos do Direito.

Nesse contexto, não satisfeita com a justificativa de que a lei penal pode criar

⁴ CUNHA, José Manuel Damião. **O conceito de funcionário para efeito de lei penal e a “privatização” da administração pública**. Coimbra: Coimbra, 2008. p. 110.

⁵ RASSI, João Daniel. Administração Pública na acepção orgânica e o conceito penal de funcionário público – Contributo para o estudo do art. 327 do Código Penal Brasileiro. In: CRESPO, Marcelo Xavier de Freitas (coord.). **Crimes contra a Administração Pública: Aspectos Polêmicos**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 14.

definições próprias – a despeito de desencadear insegurança e desarmonia ao sistema jurídico –, aliada à concepção de que, ao outorgar ao Estado o poder de punir, eventual cerceamento deve ter por pressuposto regras claras e precisas, que permitam ao indivíduo fazer suas escolhas ciente das consequências jurídicas, buscou-se o estabelecimento de critérios objetivos que resultassem em uma interpretação coerente e precisa do artigo 327 do Código Penal.

Com esse enfoque, os estudos foram direcionados para o processo hermenêutico e a sistematização dos métodos interpretativos, com o objetivo de estabelecer contornos mínimos para a aplicação da lei penal.

Em que pese a relevante contribuição da Hermenêutica Jurídica para o desenvolvimento dessa dissertação, o subjetivismo inerente ao processo interpretativo despontou como um novo obstáculo, pois atribuía imprecisão ao método científico, e permitia que o enunciado da lei fosse substituído por entendimento pautado por premissas pessoais diversas⁶.

Ademais, não obstante sejam válidas as considerações acima, para o trabalho que se propõe, ganha importância a diretriz que limita a incidência das regras gerais de interpretação para a lei penal. Isso porque, vigorando em nosso sistema criminal rigorosa legalidade, em respeito ao princípio da reserva legal e proibição da analogia *in malam partem*, não há que se permitir quaisquer processos de interpretação e integração, tal como ocorre para as demais normas em geral.

Sendo assim, propôs-se revisitar os princípios norteadores do Direito Penal, em especial o princípio da legalidade e demais corolários, além do princípio da intervenção mínima com enfoque no Direito Administrativo sancionador, garantias que, em complemento à estrutura interpretativa, foram definidos como limites para a aplicação do artigo 327 do Código Penal.

As considerações acima reúnem o objetivo do estudo, sua justificativa e metodologia, e evidenciam que o trabalho partiu do problema proposto, sendo conduzido passo a passo em busca de soluções, que foram expostas ao longo de quatro capítulos, cada um retratando aspectos relevantes para a aplicação do conceito penal de funcionário público.

⁶ Em melhores palavras, Nelson Hungria destacou que “o juiz deve humanizar a regra genérica da lei em face dos casos concretos de feição especial ou procurar revelar o que a letra concisa da lei não pôde (sic) ou não soube dizer claramente: mas isso dentro da própria latitude do sentido ou escopo dos textos, e nunca ao arrepio deles (sic), ou substituindo-os pelo que arbitrariamente entende que devia ter sido escrito, segundo sua ideologia pessoal (HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal brasileiro**. V. I. tomo I. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1977. p. 75).

O capítulo primeiro da dissertação foi dedicado à introdução do tema, sua abordagem e estruturação.

No segundo capítulo propõe-se a apresentação de limites para a aplicação da lei penal. Nele foram retomados os princípios norteadores do Direito Penal, com destaque no postulado da taxatividade penal e intervenção mínima, e enfoque no Direito Administrativo sancionador, além de uma proposta de descriminalização de condutas. Nesse mesmo contexto, foram apresentados os métodos interpretativos, buscando, por meio da exegese, estabelecer limites objetivos para a aplicação do artigo 327 do Código Penal.

No terceiro capítulo foram analisados os conceitos gerais do Direito Administrativo, sobretudo a estrutura e entes da Administração Pública, avançando-se sobre a definição de termos próprios da seara administrativa, transportados para os crimes contra a Administração Pública.

O quarto capítulo reproduz o núcleo do presente trabalho. Primeiro, busca-se auxílio no Direito Comparado, com realce no Direito Penal português, italiano e alemão. A finalidade reside no estudo da técnica legislativa empregada na formulação do conceito de funcionário público. Superada a necessária incursão de temas preliminares, passa-se a discorrer sobre o *caput* do art. 327 do CP. Essa definição penal de funcionário público foi estudada em dois contextos: primeiramente, analisando a concepção funcional da Administração Pública, e, posteriormente, a concepção orgânica. Em sequência, passa-se ao estudo do conceito de funcionário público equiparado, por meio da interpretação dos termos “entidade paraestatal” e “atividade típica da Administração Pública”. Nesse capítulo foi abordada ainda a celeuma que envolve a aplicação sistemática dessa conceituação aos sujeitos ativos e passivos dos crimes funcionais, além do conceito penal de funcionário público estrangeiro, inserto no artigo 337-D do Código Penal. Por fim, foi apresentado o conceito de servidor público previsto no Projeto de Lei do Senado n.º 236/2012, além de se propor um novo conceito penal de funcionário público.

CONCLUSÕES

1. O princípio da legalidade foi firmado como o primeiro limite para a atribuição de responsabilidade penal relacionada à interpretação do conceito penal de funcionário público.
2. Ao lado dele, as garantias da reserva legal, taxatividade e irretroatividade de lei penal mais severa também se apresentam como obstáculos ou garantias que regulam de forma preordenada a incriminação de fatos e a cominação de pena.
3. A vedação da analogia *in malam partem* também é considerada relevante recurso que impede o transbordamento da finalidade atribuída à lei pelo legislador, e impede as indevidas ampliações dos tipos penais ou a incriminação de fatos que não foram expressamente contemplados pela lei estrita.
4. Por meio do princípio da intervenção mínima, e após a apresentação de considerações gerais sobre o Direito Administrativo sancionador – sobretudo no tocante aos pontos de contato entre o ilícito administrativo e ilícito penal –, buscou-se transportar estes estudos para os crimes praticados pelos funcionários públicos contra a Administração, com o especial fim de demonstrar a falta de proporcionalidade e o descompasso existente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial constatando-se que as mesmas condutas tipificadas pelo Código Penal também geram punições administrativas.
5. Ainda em busca de critérios seguros que limitem a aplicação da lei penal, com o objetivo de suprir os espaços vazios deixados pelo legislador, e para que a lei penal não fique alheia à evolução social, consolidou-se a diretriz de que ao comando genérico, tornado definido, impõe-se uma interpretação precisa e delimitada.
6. Para tanto, demonstrou-se que a hermenêutica possui inestimável valor, o que motivou a análise dos métodos gerais de interpretação, com o objetivo de evidenciar a crise interpretativa marcada pelo distanciamento entre o texto jurídico e o seu significado, aliada à preservação do princípio da legalidade penal e seus postulados.
7. No campo jurídico, por sua vez, foram traçadas as fontes interpretativas – autêntica, doutrinária e literal –, sendo ainda adiantado que o dispositivo que trata do conceito penal de funcionário público possui a natureza de norma “interpretativa autêntica contextual”, pois realizada no próprio texto da lei, cuja fonte provém do órgão autorizado a elaborar a norma. Firmou-se ainda ser norma penal, integrante ou de segundo grau, explicativa,

porque nasceu com a finalidade de esclarecer termo legal que compõe os crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em Geral (Capítulo I, Título XI do CP – arts. 312 a 326, todos do Código Penal).

8. Por meio da análise dos métodos gramatical, teleológico, lógico-sistemático, histórico, progressivo e a interpretação conforme a Constituição, demonstrou-se a superação da interpretação literal da lei, e a adoção de outras técnicas interpretativas, em especial a interpretação teleológica que se apresenta com método subsidiário ao recurso léxico – e possui a tarefa de extrair a finalidade da norma –, sob a correta justificativa de que a letra da lei, não raras vezes, constrói barreiras que impedem o intérprete de alcançar o seu “verdadeiro” significado.

9. Em que pese o método literal se apresentar frequentemente insatisfatório, também foram tecidas críticas ao método teleológico, em virtude da generalidade e vinculação ao inevitável subjetivismo que tem no abstrato “bem comum” a finalidade da lei.

10. Conclui-se assim que não se pode admitir que conceitos sejam utilizados sem quaisquer limitações, sobretudo para a lei penal, sob pena de tornar não apenas impossível a comunicação entre o legislador e os intérpretes, mas de construir um cenário jurídico que prima pela incerteza e incoerência na subsunção da norma penal aos fatos concretos.

11. Apresentando-se insuficientes a interpretação literal e teleológica, os métodos lógico-sistemático, histórico e progressivo se apresentam como relevantes instrumentos para o processo hermenêutico e interpretação da lei em geral.

12. Inserido nesta estrutura hermenêutica, a interpretação conforme a Constituição figura como importante limite aos excessos interpretativos que desconsiderem o caráter supremo das disposições constitucionais, destacando-se, na seara constitucional penal, o art. 1º, III – dignidade da pessoa humana –, e o art. 5º, XXXIX e XL, que determinam a observância dos princípios da legalidade e anterioridade da lei penal.

13. Em decorrência do princípio da legalidade impõem-se limitações às regras gerais de interpretação da lei penal.

14. Apresentados os resultados interpretativos classificados de declarativos, extensivos e restritivos, a nosso ver, e na medida em que não se permite o uso da analogia *in malam partem*, ou a extensão do sentido da norma penal a fatos não previstos de forma taxativa pela lei, não pode ser admitida para a lei penal o uso da interpretação extensiva, salvo se favorável ao réu.

15. Ao amplo estudo do conceito de funcionário público para fins penais, se torna indispensável a análise de institutos relacionados com o Direito Administrativo, sobretudo

em razão do caráter interdisciplinar da matéria.

16. A evolução e o crescimento da estrutura administrativa, com a criação de entidades multifacetadas, geradas especialmente pela descentralização dos serviços públicos, conduziram à ampliação da tutela penal da Administração Pública.

17. Por meio de uma interpretação conjunta do conceito penal de funcionário público e dos crimes funcionais, conclui-se que o legislador penal acolheu o *conceito amplo* de Administração Pública.

18. Essa conclusão é ainda reforçada pela análise do Capítulo III, intitulado –“Dos crimes contra a Administração da *Justiça*”, o que demonstra que para restringir o conceito em estudo, o legislador optou por designar especificamente um dos três Poderes da República ao qual intenta fazer referência.

19. O contexto histórico apresentado na Exposição de Motivos da Parte Especial do Código Penal corrobora a intenção de se ampliar os limites de incriminação dos fatos lesivos ao interesse da administração pública, por meio da inclusão de novos tipos penais.

20. Em sua acepção orgânica, a Administração Pública corresponde ao conjunto de órgãos, pessoas físicas e jurídicas que a compõem. Em sua acepção funcional, é tida como atividade administrativa. Essa diferenciação é fundamental para delimitar o amplo conceito de funcionário público estabelecido pelo artigo 327 do Código Penal.

21. O conceito de Administração Pública é ampliado pela lei penal – em cotejo com o Direito Constitucional e Direito Administrativo –, abrangendo todos os órgãos e atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A extensão do termo “Administração Pública” pela seara criminal, se justifica pela necessidade da tutela de toda a atividade estatal, expressão última do interesse coletivo e bem comum.

22. Para o Direito Penal, a expressão “Administração Pública” compreende tanto a Administração Direta, como os entes da Administração Indireta.

23. Os delitos funcionais são inseridos na categoria de crimes denominados especiais, posto que exigem do sujeito ativo condição diferenciadora, que se comunica aos autores e partícipes, ainda que não sejam definidos como funcionários públicos, desde que o particular tenha conhecimento da condição de *intraneus*. Configura, portanto, condição de caráter pessoal elementar do crime, nos moldes do artigo 30 do Código Penal.

24. O conceito penal de funcionário público tem a natureza de norma incriminadora e interpretativa, incidindo sobre o Código Penal e outras leis penais que não dispuserem de forma diversa.

25. Desde o Código Penal de 1830, passando pela Consolidação das Leis Penais, até o

Código Penal em vigor, evidencia-se a persistente dificuldade em se formular uma precisa conceituação penal de funcionário público, despida de incertezas e obscuridades.

26. Os indevidos subjetivismos na interpretação na lei penal violam os princípios da reserva legal e proibição de analogia *in malam partem*.

27. No *caput* do artigo 327 do Código Penal, a expressão “função pública” imprime indevida “elasticidade” à norma penal, abrangendo, além dos indivíduos que exercem funções administrativas, legislativas e jurisdicionais, todos aqueles que, a despeito de não possuírem cargo ou emprego público, exercem atividades perante a Administração Pública.

28. Em que pese o legislador penal tenha acolhido o conceito funcional da Administração, diante da imprecisão que essa acepção confere à norma penal, propõe-se a adoção do conceito orgânico, pois permite identificar, por meio do organograma administrativo, todos os órgãos e agentes que exercem uma função pública, conferindo maior segurança na aplicação da norma penal.

29. Aliada à adoção do sentido orgânico da Administração Pública, a fim de evitar excessos indevidos, recorre-se ainda ao princípio da taxatividade da lei penal e à aplicação de interpretação restritiva.

30. Para a delimitação do §1º do artigo 327, postula-se a interpretação do conceito equiparado de funcionário público, sob o contexto histórico no qual foi formulado o dispositivo penal. Para tanto, relaciona-se o termo “entidade paraestatal” aos entes autárquicos, afastando assim a progressiva e extensa definição atrelada ao dinâmico crescimento da estrutura burocrática administrativa.

31. A questão envolvendo a definição das entidades paraestatais perde relevância com o advento da Lei 9.983/2000, que estende a equiparação do conceito penal de funcionário público a todos os indivíduos que trabalham para as empresas prestadoras de serviço, controlada ou conveniada, para a execução de atividade típica da Administração Pública.

32. Diante da subordinação do conceito ao exercício da função pública, avoca-se, uma vez mais, a acepção orgânica como critério delimitador da lei.

33. Quanto à aplicação sistemática do conceito penal de funcionário público, perfilhamos a orientação que delimita a incidência da lei penal ao sujeito ativo do delito, quer em razão da posição topográfica do dispositivo dentro do Capítulo I, que restringe sua aplicação aos crimes praticados por funcionários públicos, quer sob o influxo da interpretação restritiva da norma incriminadora e a vedação da analogia *in malam partem*.

34. No tocante à interpretação conferida ao conceito penal de funcionário público estrangeiro, acolhe-se o entendimento de que a norma se relaciona à função pública

estrangeira, afigurando pertinente sua equiparação à função existente na estrutura administrativa nacional.

35. O Projeto de Lei do Senado n.º 236/2012 promove alterações no art. 327 do Código Penal, substituindo o conceito penal de funcionário público pelo conceito de “servidor público”, que da mesma forma não designa tecnicamente o conteúdo e a amplitude conceitual conferida pela lei, cujo significado, em verdade, corresponde à definição de “agente público”.

36. Os servidores públicos compõem uma das espécies do gênero “agente público”, ao lado dos agentes políticos e dos agentes particulares colaboradores, razão pela qual conclui-se não ser adequada a inclusão dos indivíduos detentores de mandato eletivo na definição de “servidores públicos”.

37. Conclui-se ainda que o PLS 236/2012 emprega o termo “servidor público” de maneira atécnica, particularmente porque parte considerável da doutrina administrativista concebe as expressões “funcionários públicos” e “servidores públicos” como sinônimos.

38. Da mesma forma que o art. 327 do Código Penal, o art. 282 do PLS n.º 236/2012 manteve atrelado ao conceito legal a acepção funcional da administração pública, o que permite concluir que a ampliação da estrutura administrativa e das suas funções públicas continuará resultando em situações de fato não previstas pelo legislador penal.

39. No tocante à redação conferida ao §1º do artigo 282, do PLS n.º 236/2012 – que traz o conceito de servidor público equiparado –, entendemos que acertadamente foi extraída da definição legal a expressão “entidade paraestatal” que, além de configurar termo desatualizado, não possui significado unívoco.

40. Quanto ao § 2º do art. 282, do PLS 236/2012, equipara-se o responsável de organização de sociedade civil ou não-governamental ao servidor público, em referência a uma das espécies de entidades de cooperação, sem precisar, contudo, se a locução “ou não governamental” serve para designar as demais pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Estado – serviços sociais autônomos, as organizações sociais, e as fundações de apoio –, ou se somente será equiparado a servidor público quem exercer suas funções no ente referido.

41. Conclui-se que a elaboração de dois dispositivos autônomos acerca da aplicação sistemática do conceito de funcionário público, e da causa de aumento de pena ao ocupante de cargo em comissão ou função de direção ou assessoramento, solucionam as dúvidas interpretativas com relação à aplicação desse conceito legal.

42. A redação do PLS 236/2012 que traz o conceito de servidor público deixou de limitar a sua aplicação ao Direito Penal, conclusão que emerge da análise da norma que não compreende mais a expressão “para fins penais”, o que possivelmente é decorrência da codificação dos crimes eleitorais (Capítulo IV do Título X) e licitatórios (Título XI), que possuem dispositivos próprios a respeito (respectivamente, §1º, art. 283 da Lei 4.737/65 e 84 da Lei 8.666/93).

43. Malgrado o art. 544 do PLS expressamente consigne a revogação do conceito de funcionário público para o Código Eleitoral, deixou de prever a revogação do conceito de servidor público previsto pela Lei de Licitações, o que implicaria dizer que a norma especial prevaleceria para os crimes licitatórios.

44. O PLS 236/2012 também dispôs sobre o conceito penal de servidor público estrangeiro, deixando de esclarecer, contudo, se a função pública referida no texto legal designa a função pública brasileira ou a estrangeira, mantendo, assim, intocada a celeuma que envolve a interpretação da lei penal.

45. Por fim, a proposta de elaboração de um novo conceito para o art. 327 do Código Penal propõe a substituição do termo “funcionário público” pela palavra “agente público”, com o objetivo de trazer coerência e técnica ao amplo conteúdo do dispositivo, além de extrair do conceito a expressão “entidade paraestatal”, fazer referência expressa aos entes que o integram, e associar a definição penal ao conceito orgânico da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESSI, Renato. *Diritto amministrativo*. Imprenta: Milano, A. Giuffrè, 1949.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- ALMEIDA, Fernando Henrique Mendes de. **Dos crimes contra a administração pública**. São Paulo: Saraiva, 1955.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. v. I. 4. ed. Lisboa: Livraria Almedina, 2015.
- ANTOLISEI, Francesco. *Manuale di diritto penale. Parte generale. Dodicesima* 12. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1991.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ASÚA, Luis Jiménez de. *La ley y el delito. Principios de derecho penal*. 2. ed. Editorial Hermes, 1954.
- BACIGALUPO, Enrique. *Derecho penal. Parte general*. Buenos Aires: Editorial Hammurabi S.R.L, 1987.
- _____. *Estudios sobre la parte especial del derecho penal*. Madrid: Akal, 1991.
- BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. **Compêndio de direito administrativo: organização administrativa, descentralização e fiscalização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BATISTA, Nilo. A empresa de economia mista e o conceito jurídico-penal de funcionário público por equiparação. **Fascículos de ciências penais**, ano 1, v. 1, n. 0, p. 136-140, dez. 1987.
- BATTAGLINI, Giulio. *Principi di diritto penale: in rapporto alla nuova legislazione, questioni preliminar*. Milano: So. Na. Istituto editoria le scientifico, Via Monte Napoleone n. 35, 1929.
- BENUSSI, Carlo. *I delitti contro la pubblica amministrazione tomo I. I delitti dei pubblici ufficiali. Seconda edizione*. Milão: Cedam, 2013.
- BETTIOL, Giuseppe. **O problema penal**. Trad. Fernando Miranda. Coimbra: Coimbra Editora, 1967.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. Parte especial 5: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Direito penal das licitações**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal**. parte geral. vol. 1, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Fundamentos para um direito penal democrático**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CACIAGLI, Mario. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Cosntitucionales, 1996.

CAETANO, Marcello. *Lições de direito penal: súmula das prelecções feitas ao curso do 4.º ano jurídico no ano letivo de 1938-39*. Lisboa, 1939.

_____. **Manual de direito administrativo**. tomo I. 10. ed. 6ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 1997.

_____. **Manual de direito administrativo**. tomo II. 10. ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013.

CAMARGO, Antonio Luís Chaves. **Tipo penal e linguagem**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 1994

CARRASQUILA, Juan Fernández. *Acerca de los principios del Derecho Penal. Libro homenaje a José Rafael Mendoza Troconis*. Tomo I. Caracas, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASOLATO, Roberto Wagner Battochio. A doutrina, a jurisprudência e o art. 327, do Código Penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais** – 22.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **O funcionário público e o seu regime jurídico**. tomo II. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1958.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente. **Dicionário de direito penal**. São Paulo: Bushatsky, 1974.

_____; COSTA JR., Paulo José. **Direito penal na constituição**. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

COGAN, Arthur. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

CORREIA, Eduardo. **Direito criminal**. vol. I Coimbra: Almedina, 2010.

- _____. **Direito de mera ordenação social.** Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. XLIX. Coimbra, 1973.
- CORREIA, Fernando Alves. **Alguns Conceitos de Direito Administrativo.** 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
- COSTA, José Francisco de Faria. **O perigo em direito penal.** Coimbra: Coimbra, 2000.
- COSTA JR., Paulo José da. **Comentários ao Código Penal.** São Paulo: Saraiva, vol. 3, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1990.
- _____. **Código Penal Comentado.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. **Curso de direito penal.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COVIELLO, Nicola. *Manuale di diritto civile italiano*, Milano: Societa Editrice Libreria, 1924.
- CRESPO, Marcelo Xavier de Freitas (Coord.). **Crimes contra a Administração Pública: Aspectos Polêmicos.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira.** Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- _____. **Funcionário público: perguntas e respostas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- _____. **Jurisprudência administrativa.** 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- _____. **Manual de direito administrativo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- CUNHA, José Manuel Damião. **O conceito de funcionário para efeito de lei penal e a “privatização” da administração pública.** Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- DA COSTA, Álvaro Mayrink. **Direito penal.** parte especial. v. 7. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- DA COSTA, Helena Regina Lobo. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem** como medida de política sancionadora integrada. Tese de Livre-Docência apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP, Brasil, 2013.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. **Código penal alemão: tradução, comparação e notas.** Porto Alegre-RS: Núbria Fabris, 2014.
- DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio Machado de Almeida. **Código penal comentado.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. **Comentário conimbricense do código penal.** parte especial, tomo III – artigos 308º a 386º. Coimbra: Coimbra, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. _____. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. _____. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **A racionalidade das leis penais**. Trad. Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERNANDES, Ana Maria Babette Bajer. Conceito de funcionário público no direito penal. *Justitia*. SP/SP, n. 98.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. prefácio da 1. ed. italiana, Norberto Bobbio, 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. **A co-delinquência no direito penal brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERRI, Enrico. **Princípios de direito criminal: o criminoso e o crime**. Trad. Luiz de Lemos D'Oliveira. Campinas: Russel, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Comentário Conimbricense do Código Penal**. parte especial. Tomo III. Artigos 308º a 386º, Coimbra: Coimbra, 2001.

FONTÁN BALESTRA, Carlos. *Tratado de derecho penal*. tomo I. *parte general. Segunda edicion*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal**: a nova parte geral. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____. **Lições de direito penal**: parte especial. v. II. 4. ed. Forense: Rio de Janeiro, 1984.

FRANCO, Alberto Silva. **Crimes Hediondos**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____ et alii. **Código Penal e sua interpretação jurisprudencial**. vol. 1 – tomo II. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GARCIA, M. Miguez; RIO, J.M.Castela. **Código penal**: parte geral e especial. Atualizado com as 31ª a 40ª alterações ao Código Penal. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2015.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. *Sobre el principio de intervención mínima do Derecho penal como limite do ius puniendi*. *Estudios penales e jurídicos, homenaje al*

- Prof. Dr. Enrique Casas Barquero.** coord. por Juan José Gonazaléz Rus. Córdoba: Ed. Secretariado de Publicaciones Universitarias de Córdoba, 1996.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GOMES, Eloy Ojea. Lei n.º 9.437/97: Quem é servidor público? **Boletim IBCCrim**, São Paulo, n. 70, p. 7, setembro de 1998.
- GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **Direito penal e interpretação jurisprudencial:** do princípio da legalidade às súmulas vinculantes. São Paulo: Atlas, 2008.
- GÓMEZ MARTÍN, Victor. *Los delitos especiales.* Madrid: Edisofer, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GRECO FILHO, Vicente. Crime: essência e técnica. **Instituto Manoel Pedro Pimentel**, nº 21, jul-ago-set/ 2002.
- _____. **Dos crimes da lei de licitação.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007
- _____. **Manual de processo penal.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- _____; RASSI, João Daniel. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas:** lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 – atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. São Paulo: Saraiva, 2015.
- _____. **Tutela constitucional das liberdades.** São Paulo: Saraiva. 1989.
- GUASTINI, Riccardo. *Introduzione alle tecniche interpretative.* In: **Materiali per un corso di analisi della giurisprudenza.** Ristampa. Padova: CEDAM, 1996.
- GÜNTHER, Jakobs. **Fundamentos do direito penal.** 2.ed. rev. Trad. André Luis Callegari. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- HASSEMER, Winfried. **Fundamentos del Derecho Penal.** Barcelona: Bosch Casa Editorial, Trad. Francisco Muñoz Conde e Luiz Arroyo Zapatero. 1984.
- _____. **Introdução aos fundamentos do direito penal.** Trad. de Pablo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.
- HERNÁNDEZ, César Camargo. *Introducción al estudio del derecho penal: investigación técnico-jurídica del concept del Derecho Penal, ensayo sobre metodologia jurídico-penal, estudio sobre las fuentes del derecho penal.* Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1964.
- HESSE, Konrad. **A Força normativa da Constituição.** *Die Normative Kraft der Verfassung.* Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal brasileiro**. v. I. tomo I. 5 ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.

_____. **Comentários ao código penal**. v. IX. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

_____; DOTTI, René Ariel. **Comentários ao código penal: dec.-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984 – 6.ed.** – Rio de Janeiro: LMJ, 2014.

IAMUNDO, Eduardo. **Hermenêutica e hermenêutica jurídica**. São Paulo: Saraiva. 2017.

JAKOBS, Günther Jakobs. **Fundamentos do direito penal**. Trad. André Luís Callegari; colaboração Lúcia Kalil. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____; **Tratado de direito penal: teoria do injusto penal e culpabilidade**. Coord. Luiz Moreira. Trad. Gercélia Batista de Oiveira Mendes e Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

JESCHECK, Hans-Heinrich. *Tratado de derecho penal*. Trad. da 3.ed. S. Mir Puig e Muñoz Conde. Barcelon: Bosch, 1981.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1964.

LUIZI, Luiz. **Os Princípios Constitucionais Penais**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2003.

_____. Sobre o princípio da legalidade. In: **Estudos jurídicos em homenagem a Manoel Pedro Pimentel**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito**. Trad. Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACHADO, Agapito. **Crimes funcionais comuns**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MADRID CONESA, Fulgencio *La legalidad del delito*. Valencia: Universidad de Valencia, 1983.

MASAGÃO, Mário. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAYER, Max Ernst. *Normas jurídicas y normas de cultura*. Trad. José Luiz Guzmán Dálbora. Buenos Aires: Hammurabi, 2000.

MAZZOTTI, Marcelo. **As escolas hermenêuticas e os métodos de interpretação da lei**.

Barueri/SP: Minha Editora, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

_____. _____. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. _____. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed., v. I, São Paulo: Malheiros, 2007.

MIR PUIG, Santiago. *Introducción a las bases del derecho penal*. Buenos Aires: Julio Cesar Faria, 2002.

_____. *Derecho penal – parte general*, 7.ed., Buenos Aires: Julio Cesar Faria, 2005.

MIRABETTE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal**. v. 1. parte geral, arts. 1º a 120 do CP. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Manual de direito penal**. v. 3: parte especial. arts. 235 a 361 do CP. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, Darcy Arruda. **Repositório de jurisprudência do código penal**. v. IV: títulos II a XI da parte especial – artigos 155 a 361. Ementas n. 3.481 a 4.271. Ed. Max Limonad, São Paulo, 1953.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discricionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. **Curso de Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Forense, 2014.

MUÑOZ CONDE, Francisco. *Derecho penal: parte especial. Decimoquinta edición, revisada y puesta al día*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NORONHA, E. Magalhães. **Direito penal**. v. 4. Dos crimes contra a saúde pública a disposições finais. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

- OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Hassemer e o direito penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa.** São Paulo: IBCCRIM, 2013.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PAGLIARO, Antonio. *Principi di diritto penale. Parte generale. Settima edizione. A. Giuffrè Editore.* 2000.
- _____; COSTA JÚNIOR, Paulo José. **Dos crimes contra a administração pública.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PALAZZO, Francesco e PALIERO, Carlo Enrico. *I Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia.* Torino: G. Giappichelli Editore, 2011.
- PALMER, Richard E. **Hermenêutica: o saber da filosofia – título original: *Hermeneutics – interpretation theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger and Gadamer.*** Trad. de Maria Luisa Ribeiro Ferreira, Lisboa: Edições 70, 1969.
- PEREIRA, Paulo Cyrillo. Funcionário público: titularidade passiva nos crimes contra a administração pública – equiparação, para fins penais, de servidores das autarquias. *Justitia.* Ano 53, v. 153, p. 21-24, jan./março de 1991.
- PETROCELLI, Biagio. *Principi di diritto penale*, v. I, Padova: Cedam, 1943.
- PIERANGELI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil: evolução histórica.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro.** vol. 3. parte especial – arts. 250 a 359-H. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- REALE, Miguel. **Direito administrativo.** São Paulo: Forense, 1969.
- REALE JÚNIOR, Miguel. Ilícito administrativo e o *jus puniendi* geral. **Direito penal contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor José Cerezo Mir.** Coord. Luiz Régis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- _____. **Instituições de direito penal.** parte geral. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- RESEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar.** 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- RIBEIRO, Bruno Salles Pereira. **Análise crítica do direito penal secundário: investigação sobre a proposta de divisão do direito penal, à luz da dogmática e da política criminal.** São Paulo: LiberArs, 2015.
- RIPOLLÉS, José Luis Díez. **A racionalidade das leis penais: teoria e prática.** Trad. de Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ROXIN, Claus. **Derecho Penal – Parte General – Tomo I – Fundamentos. La Estructura de la Teoría del Delito – Traducción de 1ª edición alemana y notas por Diego-Manuel Luzon Peña**.
- SANDULLI, Aldo M. **Manuale di diritto amministrativo**. quarta edizione. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1957.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito penal: parte geral**, 4. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- SICCA, Gerson dos Santos. A interpretação conforme a Constituição – *verfassungskonforme Auslegung* – no Direito Brasileiro. In **A Constituição no mundo globalizado**. organizado por Silvio Dobrowolski. Florianópolis: Diploma legal, 2000.
- SICHES, Luís Recasens. **Interpretación del derecho**. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XVI. Buenos Aires: 1962.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- _____. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros. 2001.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **La expansión del derecho penal**. Madrid: Editora Edisofer, 2011.
- SILVEIRA, Alípio. **Hermenêutica no direito brasileiro**. vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- _____. **Hermenêutica no direito brasileiro**. vol. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A construção do bem jurídico espiritualizado e suas críticas fundamentais. **Bol IBBcrim**. n. 122, 2003.
- _____; RASSI, João Daniel (org.). **Estudos em homenagem a Vicente Greco Filho**. São Paulo: LiberArs, 2014.
- SOLER, Sebastián. **Derecho penal argentino**. 4. ed. Buenos Aires: TEA, 1999.
- SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Método, 2008.
- STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- _____. **Lições de crítica hermenêutica do direito**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.
- TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed. 14ª tiragem.

Saraiva: São Paulo, 2008.

VILLADA, Jorge Luis. *Delitos contra la función pública: concordado con Códigos latino-americanos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot S.A. 2004.

VON LISZT, Franz. **Tratado de direito penal alemão**. Tomo II. Trad. José Hygino Duarte Pereira. Rio de Janeiro: F. Briguiet & C. Editores. 1899.

WELZEL, Hans. **Direito penal**. Trad. Afonso Celso Rezende. Campinas: Romana, 2004.

WROBLEWSKI, Jerzi. *Constitución y teoría general de la interepretación jurídica*. Trad. Arantxa Azurza. Madrid: Civitas, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. vol. 1. Parte geral. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.