

A incidência do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa

The incidence of principle of insignificance in administrative dishonesty acts

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹
Pedro Miron de Vasconcelos Dias Neto²

RESUMO:

A noção de desonestidade no trato da coisa pública se origina, em nosso país, atrelada ao contexto histórico-mercantilista da colonização portuguesa. Conhecedor dessa nociva herança lusitana, a temática da probidade na gestão dos interesses coletivos sempre mereceu redobrada atenção dos atores responsáveis pela atividade legiferante, na tentativa de disciplinar seu manuseio, inibindo a prática de abusos. No ambiente jurídico contemporâneo, o princípio da insignificância vem aos poucos cruzando a fronteira primitiva da seara criminal para dialogar com outras esferas, entre elas a da administração pública, especialmente com os atos rotulados como ímprobos pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, executados pelos agentes estatais no exercício cotidiano de suas atividades laborativas. Embora carente de normatização específica, o preceito da bagatela aplicado aos atos de improbidade administrativa já é realidade nos julgamentos dos principais tribunais superiores brasileiros, desde que identificados, de forma conjunta, os quatro vetores centrais: a mínima ofensividade da conduta do agente, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressi-

1 Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Constitucionais, em Direito e Processo Administrativos e em Direito Processual Penal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Sócio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). Membro do Corpo Editorial da Revista Dizer da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br.

2 Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU). Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor das Faculdades Nordeste (Fanor/Devry). Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: pedromiron@hotmail.com.



vidade da lesão jurídica provocada. Ultrapassados vinte anos da promulgação do Código de Condutas, o princípio da insignificância surge não como ferramenta de banalização das pequenas irregularidades, mas como instrumento de aperfeiçoamento da ação de improbidade administrativa. Reconhecer o caráter irrisório da lesão tanto diminui a ideia de opressão estatal quanto se aproxima do imaginário de justiça.

Palavras-Chave: Princípio da Insignificância. Improbidade Administrativa. Requisitos de Incidência. Administração Pública. Lei nº 8.429/92.

ABSTRACT:

In our country dishonesty notion in public matters is linked to the historical mercantilist context of Portuguese colonization. Aware of this harmful Lusitanian heritage, the topic of probity in the management of collective interests always deserved careful attention from the actors responsible for legislating in an attempt to discipline its handling, inhibiting abuses. In the contemporary legal environment, the principle of insignificance is slowly crossing the primitive border criminal realm to dialogue with other spheres, among them public administration, especially concerning those acts labeled by Law nº 8.429, from June 2nd, 1992, as dishonest, executed by state agents in the daily exercise of their work. Although lacking specific regulation, the insignificance principle applied to acts of administrative impropriety is already a reality in the trials of the main Brazilian higher courts, since the four main vectors are identified jointly: minimum offensiveness of the agent's conduct, lack of social dangerousness in the action, low degree of reprovability in the behavior and the meaninglessness of the legal injury caused. Twenty years after the Conduct Code promulgation, the insignificance principle is not a trivializing tool for small irregularities, but to improve administrative misconduct action. Recognizing the derisory character of the injury decreases the idea of State oppression and approaches the justice imaginary.

Keywords: Principle of Insignificance. Administrative Dishonesty. Requirements of Incidence. Public Administration. Law nº 8.429/92.



1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o território brasileiro sempre esteve associado à ideia de exploração comercial, atendendo preferencialmente os interesses empresariais da sua metrópole em detrimento de qualquer outro. Em face da predominância dessa inclinação econômica, a desigualdade social era a marca registrada de nossa sociedade, estando desde a época imperial umbilicalmente ligada à política do favorecimento.

Nesse ambiente puramente mercantilista havia muito pouco espaço para a solidificação da moral na seara administrativa, prevalecendo o nepotismo e a corrupção como brisas de normalidade. Sob esse olhar antropológico, a improbidade administrativa surge em terras nacionais como fator da herança cultural lusitana, produto do contexto histórico e social derivado da época da colonização.

Ciente da nociva genética transmitida ao longo das gerações, o trato da honestidade na gestão da coisa pública sempre mereceu atenção especial dos responsáveis pela atividade legiferante, podendo ser encontrada no ordenamento jurídico pátrio desde a edificação das primeiras espécies normativas. Na atualidade, a redação originária do art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 consignou as possíveis sanções aplicadas àqueles que cometem atos evidenciados como sendo de improbidade administrativa, sem prejuízo da possível interposição da ação penal cabível.

Em resposta à determinação constitucional, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1.446, de 16 de agosto de 1991, elaborado com a finalidade de regulamentar o combate à corrupção. O resultado foi a publicação da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada de Lei da Improbidade Administrativa (LIA) e mais popularmente conhecida como Lei do Colarinho Branco. Com papel essencialmente preventivo e propósito moralizador, a nova legislação revogou os antecedentes infraconstitucionais que abordavam a repressão ao enriquecimento ilícito³.

Nota-se, após ultrapassadas duas décadas de vigência, que a norma especial responsável pelo combate ao descrédito no seio administrativo vem oferecendo palpantes diálogos com outros ramos da ciência jurídica. Um

3 Lei nº 3.167, de 3 de junho de 1957 (Lei Pitombo Godói-Ilha), e Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto).



interessante resultado desse colóquio é a temática da aplicação da construção teórico-criminal do princípio da insignificância na seara administrativa, em especial nos atos de improbidade administrativa.

Este trabalho tem por escopo suprir uma lacuna deixada pela doutrina administrativista pátria. Nossa missão consiste basicamente em apresentar estudo específico sobre a viabilidade da incidência do instituto da bagatela em atos que envolvam a probidade administrativa, sob uma perspectiva legal, doutrinária e jurisprudencial. Esperamos contribuir para a edificação do debate, mostrando a necessidade do acolhimento do preceito também na área da gestão da coisa pública.

Inauguramos o preâmbulo da pesquisa destacando os aspectos gerais do princípio da insignificância, tais como a origem e a evolução histórica, a natureza jurídica e o conceito e os precedentes normativos e jurisprudenciais. No segundo momento o postulado da bagatela foi contemporaneamente analisado sob o prisma dos crimes praticados contra a administração pública e, principalmente, sob o abrigo dos atos de improbidade administrativa, núcleo do ensaio. Por derradeiro, concluímos a pesquisa demonstrando a viabilidade da aplicação do preceito criminal em atos ímprobos, não sob uma perspectiva normativa, mas através do manto principiológico.

2 ASPECTOS GERAIS DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Neste tópico primitivo, o princípio da insignificância será brevemente analisado sob a condição de vetor interpretativo do direito penal, na tentativa de apresentar um panorama originário do instituto, desapegado da seara administrativa.

2.1 Origem e evolução histórica

Segundo entendimento amplamente majoritário é possível afirmar que o princípio da insignificância, também denominado de princípio da bagatela, teve sua origem mais remota no direito romano, pela máxima conti-



da no lendário brocardo *minimis non curat preator*⁴, que significava que o pretor, regra geral, não deveria se preocupar com causas mínimas e delitos insignificantes, tendo a obrigação apenas de emitir veredicto absolutório ou condenatório sobre questões de maior relevância, consideradas inadiáveis à preservação da ordem e da paz^{5,6}.

Fragmentos históricos sobre a Lei das Doze Tábuas indicam que o direito romanista distinguia nitidamente infrações penais de natureza pública e privada – enquanto as públicas, de maior intensidade, deveriam ser obrigatoriamente levadas a julgamento perante um tribunal criminal, as privadas, de menor relevância, eram entregues à persecução do próprio ofendido perante um tribunal civil. A límpida primazia estatal pela análise jurisdicional das relações publicistas demonstrava a existência de um grau de valoração dos maus-tratos ao bem tutelado. Por outro lado, o clarividente menosprezo com relação aos pequenos delitos pode ser encarado como um dos primeiros resquícios do princípio da insignificância na história do direito.

A principal crítica que justifica esse pensamento se baseia no fato de que o direito romano edificou seus alicerces às margens do espírito civilista, estando a máxima ligada mais às relações privadas do que à seara do direito público, nicho originário da legalidade penal. Existem ainda doutrinadores que afastam o nascedouro romanista do princípio da bagatela sob o argumento da total incompatibilidade do entendimento da época sobre a insignificância com a noção atual do tema; eles afirmam que a tese da bagatela só atingiu a dimensão contemporânea após o advento do iluminismo, período em que a legalidade teve seu ápice como forma de limitar o poder estatal. Somente nessa época o princípio da insignificância, pegando carona na euforia normativa, começou a ser estudado com mais acuidade, atingindo a conhecida estrutura atual⁷. Logo, sob uma ótica mais legalista, existem doutrinadores que defendem que o nascimento do princípio da bagatela teria acontecido em período mais recente, com o pensamento liberal dos jusfilósofos ilumi-

4 Tradução livre: “o Estado não cuida de questões insignificantes”.

5 Pretores eram romanos que exerciam cargos dotados de funções jurisdicionais, ou seja, eram magistrados investidos de poderes especiais, com a função de administrar e distribuir a justiça.

6 Compartilham desse entendimento: ACKEL FILHO (1988, p. 72), MAÑAS (1994, p. 56), REBÊLO (2000, p. 31) e SILVA (2004, p. 87).

7 Compartilha desse entendimento: DALBORA (1996, p. 41).



nistas, no século XVIII, na Europa⁸.

Todavia, não é exagero afirmar que a construção teórico-criminal somente ganhou projeção internacional com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, publicada em 1789. Sob a inspiração das revoluções americana e francesa, o diploma trouxe implicitamente o princípio da insignificância em seu rol de direitos. A primeira parte do art. 5º menciona que a lei não deve proibir senão as ações nocivas à sociedade. Mais à frente, a primeira parte do art. 8º estabelece que a lei somente deve estabelecer penas estrita e evidentemente necessárias. Conjugando os dispositivos, podemos encontrar fragmentos do postulado quando se desprezam as condutas menos danosas à sociedade, delimitando a imposição de penas somente quando necessárias.

Por outro lado, ainda há pesquisadores que defendem que as primeiras manifestações do princípio da insignificância ocorreram na Europa, porém durante o século XX, em decorrência dos efeitos advindos das duas grandes guerras mundiais. A precária situação econômica, política e social em que se encontrava a grande maioria dos países do velho continente, principalmente a Alemanha, teria desencadeado uma série de infrações de pequena relevância, recebendo a denominação de criminalidade de bagatela.

O conceito do princípio da insignificância foi reintroduzido no sistema penal em 1964, pelo pensamento do jurista alemão Claus Roxin, como instrumento social e de política criminal. Foi na clássica obra *Politica criminal y sistema del derecho penal* que o penalista germânico asseverou a teoria da insignificância como um meio de interpretação restritiva do tipo penal. Posteriormente, em virtude da ausência de qualquer significado material para a análise do caso fático, excluindo a tipicidade da conduta, Klaus Tiedemann passou a chamá-lo de princípio da bagatela.

Muito embora o preceito da insignificância não esteja alocado de forma expressa nos diplomas nucleares da legislação penal brasileira, alguns renomados juristas chegam a defender o posicionamento doutrinário de que o postulado seria um princípio implícito de caráter constitucional (NUCCI, 2010, p. 170). Inicialmente restrito apenas à seara do direito penal, o postulado interpretativo se tornou assunto obrigatório nos estudos sobre o direito público, podendo ser encontrado atualmente em diversas áreas da ciência



jurídica, inclusive no âmbito do direito administrativo.

2.2 Natureza jurídica e conceito

O princípio da insignificância tem como ideia nuclear a ausência de preocupação jurídica com bagatelas (pequenas condutas que não lesionam de forma contundente o bem jurídico legalmente protegido; ninharias infrações que aos olhos do intérprete merecem ser desprezadas e afastadas de futura punição), condutas que, embora sejam enquadradas em determinado tipo penal e sujeitas ao controle estatal, são adjetivadas de insignificantes, consideradas inofensivas ao propósito maior do direito penal, que seria tutelar os bens mais importantes e essenciais àquela realidade social.

É perceptível que a qualidade da insignificância nunca poderá se atrelar à tipologia criminal, mas apenas à conduta do agente, analisada sempre à luz do caso em particular. Nesses termos, somente o comportamento do indivíduo pode ser taxado de irrelevante, o que afasta sua ofensividade. Por outro lado, o tipo penal, pelo simples fato de ter sido eleito como um bem juridicamente relevante e de se encontrar tutelado criminalmente, jamais poderá ser rotulado como insignificante.

O espírito da tese da insignificância gravita em torno do direito penal mínimo, sendo a legislação criminal aplicável somente em último caso, não devendo a atividade jurisdicional se ocupar com delitos de pequena monta. Tais litígios, considerados de bagatela, devem ser totalmente desacreditados da esfera penal e remetidos a outros ramos da ciência jurídica, a fim de que eles sejam resolvidos e os autores sejam reprimidos.

Essa preocupação em submeter à legislação criminal apenas as infrações mais significativas está em perfeita harmonia com as características do moderno direito penal humanitário: intervenção mínima, fragmentariedade e subsidiariedade. A ideia de o agente responder pela infração praticada somente em casos de efetiva ofensa ao bem juridicamente tutelado está refletida no brocardo *nullum crimen sine iniuria*⁹. Dessa forma, inexistindo ofensa, seja por lesão ou perigo de lesão, restaria afastado o resultado jurídico, impossibilitando punição estatal.

9 Tradução livre: “não há crime sem ofensa ao bem jurídico”.



A incompatibilidade da responsabilidade penal com os fatos de pequena lesividade fez com que o instituto da bagatela assumisse uma natureza jurídica de causa supralegal de exclusão da tipicidade material. Nessa esteira, se a ofensa ao bem jurídico for ínfima e incapaz de lesionar o interesse do tutelado, inexistirá adequação típica, fazendo com que os delitos insignificantes sejam considerados materialmente atípicos. Embora as condutas sejam abstratamente consideradas crimes, ocorrendo à chamada tipicidade formal, a insignificância pugna pela sua atipicidade, sustentando a inexistência da infração penal cometida. A orientação edificada com a teoria do instituto da bagatela não desconhece a antijuridicidade da conduta do sujeito, apenas deixa de considerar a intervenção punitiva como algo necessário. Por isso, o reconhecimento da conduta como insignificante resultará, necessariamente, na absolvição do agente, e não apenas em diminuição ou substituição da reprimenda imposta.

Sob os olhares da política criminal, invocando a humanização da ciência penal, também é possível dimensionar a tese da dupla função do princípio da insignificância: descarcerização e descongestionamento¹⁰. Enquanto a descarcerização pretende evitar a manutenção do infrator dentro da precária muralha estatal, o descongestionamento objetiva desobstruir as varas criminais, otimizando a tutela jurisdicional.

Na busca pela edificação de uma conceituação mais apurada, cada doutrinador escolhe determinados elementos que caracterizam o postulado da bagatela na tentativa de melhor retratar seus pensamentos.

A tipicidade penal exige uma ofensa de alguma gravidade aos bens jurídicos protegidos, pois nem sempre qualquer ofensa a esses bens ou interesses é suficiente para configurar o injusto típico. Segundo esse princípio, que Klaus Tiedemann chamou de *princípio de bagatela*, é imperativa uma *efetiva proporcionalidade* entre a *gravidade* da conduta que se pretende punir e a *drasticidade da intervenção estatal*. Assim, condutas que se amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresentam nenhuma *relevância material*. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado. (BITEN-COURT, 2016, p. 60, grifos do autor).



Esquadrinhando a doutrina mais especializada no manuseio desse conturbado assunto, ainda é possível verificar uma subdivisão do princípio da insignificância em duas espécies: infração bagatelar própria e infração bagatelar imprópria (GOMES, 2013, p. 19).

A infração bagatelar própria é causa de exclusão de tipicidade, pois já nasce sem nenhuma relevância penal, ocorrendo desvalor na conduta ou desvalor no resultado ou ainda desvalor na conduta e no resultado, concomitantemente. A infração bagatelar imprópria é causa de dispensa de pena, pois se origina com relevância penal; todavia, diante da análise do caso concreto, vislumbra-se a desnecessidade da incidência de sanção punitiva estatal. O principal fundamento para a relevância da aludida classificação teórica gravita em torno dos princípios que servem de sustentáculo em cada uma das espécies do postulado. Enquanto na infração bagatelar própria ocorre a incidência do princípio da insignificância, na infração bagatelar imprópria se prestigia a incidência dos princípios da desnecessidade da pena e da irrelevância penal do fato.

2.3 Precedentes normativos e jurisprudenciais

Bastante confusa é a temática da previsão contemporânea do postulado da bagatela no ordenamento jurídico nacional e internacional, mostrando-se forçoso um estudo pormenorizado acerca de seu anúncio legislativo.

À luz do direito comparado podemos apontar, em brevíssima passagem, a existência do princípio da insignificância em diversos diplomas alie-nígenas: a) no continente europeu, o Código Penal da Alemanha, o Código Penal da Áustria, o Código Penal da Bulgária, o Código Penal da Polônia, o Código Penal de Portugal, o Código Penal da Romênia e o Código Penal da antiga Tchecoslováquia; b) no continente americano, o Código Penal de Cuba; c) no continente asiático, o Código Penal da República da China e o Código Penal da antiga República Soviética da Rússia.

À luz do direito nacional o assunto é satisfatoriamente controverso, não existindo unanimidade doutrinária e jurisprudencial quanto ao prognóstico normativo do postulado da insignificância. Embora as principais legislações pátrias não façam referência expressa à construção teórico-criminal, algumas espécies normativas trazem certos dispositivos que, para significativa parcela

da doutrina, poderiam representar a positivação do instituto da bagatela¹¹. Tais fragmentos legislativos podem ser encontrados nas esferas militar e tributária, além de outras normas esparsas.

Adentrando no espectro militar, o princípio da insignificância estaria previsto no art. 209, § 6º, e no art. 240, § 1º, ambos do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), como excludente da tipicidade material. Nos termos da legislação penal castrense, mesmo diante dos pilares especiais de disciplina e hierarquia, ambos os dispositivos normativos vêm atuando para afastar a tipicidade material. No tocante aos delitos de lesão corporal levíssima e crimes patrimoniais, a conduta em tese criminal poderá ser convertida em reprimendas meramente administrativas. Fração da doutrina e jurisprudência vem identificando os vetores da construção teórico-criminal na seara militar, reconhecendo categoricamente a presença dos requisitos que configuram a ofensividade mínima da conduta^{12,13}.

O princípio da insignificância é uma realidade no ordenamento jurídico pátrio e, no Direito Penal Militar vem expresso para os delitos de lesões corporais, quando forem de natureza levíssima, e nos crimes patrimoniais, quando a *res* for de tão ínfima natureza que não chegue a constituir o pequeno valor. (ROTH, 2011, p. 521).

Penetrando na seara tributária, o princípio da insignificância estaria encravado no art. 20 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, responsável pelo cadastro informativo dos créditos não quitados do setor público federal (Cadin). A norma relata que deverão ser arquivados os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como dívida ativa da União de valor consolidado igual ou inferior a R\$20.000,00 (vinte mil reais)¹⁴. O legislador, expressando

11 Importante salientar que a comissão de juristas instituída para elaborar a reforma do Código Penal, através do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 236, de 2012, trouxe algumas inovações, entre elas a previsão normativa do princípio da insignificância no art. 28, § 1º.

12 STF: HC 90125/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 05/09/2008; HC 94678/RS, Rel. Min. Eros Grau, DJe 22/08/2008; HC 94583/MS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 15/08/2008; HC 92961/SP, Rel. Min. Eros Grau, DJe 22/02/2008; HC 87478/PA, Rel. Min. Eros Grau, DJ 23/02/2007; HC 89104/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 25/10/2006.

13 Compartilham desse entendimento: GOMES (2013, p. 144), LOUREIRO NETO (2010, p. 190) e SILVA (2004, p. 136).

14 Importante salientar que, nos termos da redação originária da espécie normativa, o valor da insignificância era inicialmente de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Com a publicação da Portaria nº 49, de 1 de abril de 2004,



seu total desinteresse pela cobrança de quantias abaixo dessa importância, entendeu aplicável o princípio da bagatela ao não pagamento dos impostos devidos¹⁵. Portanto, seguindo a orientação normativa ventilada, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está desobrigada a manter execuções fiscais cujos créditos sejam inferiores ao valor supramencionado¹⁶.

Alterado o *quantum* correspondente ao ajuizamento da execução fiscal, não existe nenhuma razão para não se modificar também a incidência do princípio da insignificância, no âmbito dos crimes tributários, previdenciários e de descaminho, que agora têm como limite o valor de R\$ 20.000,00. (GOMES, 2013, p. 125).

Embrenhado no recinto institucional, o princípio da insignificância estaria alocado no art. 240, § 5º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, responsável pela instituição da Lei Orgânica do Ministério Público Federal. Segundo o regramento positivo, a sanção disciplinar de demissão, imposta aos membros do Ministério Público Federal, poderá ser convertida em suspensão quando o ato praticado for de pequena gravidade ou quando os danos causados forem irrelevantes. Muito embora nesse caso a utilização da bagatela não seja pela atipicidade da conduta, via originária do instituto, mas pelo deslocamento entre as sanções disciplinares, é possível identificar a presença do espírito da insignificância.

Quando o assunto é a utilização do princípio da bagatela, a controvérsia não fica tolhida apenas na discussão em torno da previsão normativa – alcança, também, a jurisprudência pátria. Embora não seja unanimidade, o preceito da insignificância vem sendo largamente aplicado na atualidade, tanto pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), nas mais diversas situações.

Classicamente, o emprego do instituto da insignificância sempre esteve

do Ministério da Fazenda, e da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, o montante da bagatela passou a ser de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Finalmente, através da Portaria nº 75, de 22 de março de 2012 do Ministério da Fazenda, o patamar da insignificância foi elevado para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

15 STJ: REsp 1112748/TO, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 13/10/2009; REsp 573398/PR, Rel. Min. Felix Fischer, DJ 27/09/2004.

16 A mudança no valor ocorreu a partir de estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Segundo pesquisas realizadas, o custo de uma ação de execução gravita em torno de R\$ 21.700,00 (vinte e um mil e setecentos reais), tornando inviáveis todas as cobranças de valores abaixo desse *quantum*, pois dificilmente o gasto dispendido com o processo judicial seria recuperado.



associado à ideia de ofensa a determinado bem jurídico tutelado na esfera do direito privado, sob os olhares atentos do código criminal, sendo amplamente invocada nos crimes contra o patrimônio nos quais não há violência física ou moral contra a pessoa – por exemplo, em furto¹⁷, apropriação indébita¹⁸, estelionato¹⁹ e receptação²⁰. Complementando o raciocínio do aproveitamento habitual desse princípio, também é possível encontrar posicionamentos que afirmam que as condições pessoais desfavoráveis do paciente, tais como maus antecedentes, reincidência ou ações penais em curso, não são óbices, por si sós, para impedir a incidência do preceito da bagatela no caso fático²¹.

Abandonando o uso tradicional da insignificância, embora o assunto continue sendo bastante polêmico, é cada vez mais frequente a investida teórica da bagatela envolvendo a esfera pública, em que tanto o patrimônio coletivo quanto os agentes estatais aparecem envolvidos. Exatamente nesse ambiente turbulento é lançada a questão desafiadora e nuclear deste ensaio: quais são os pilares teóricos utilizados pela doutrina e pela jurisprudência na defesa pela incidência do princípio da insignificância envolvendo os atos rotulados como ímprobos?

3 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ultrapassada a exposição introdutória sobre os vários ângulos do famigerado princípio da insignificância e ilustrando os subsídios teóricos e práticos, visando a sua edificação doutrinária e utilização prática, cabe agora aprofundar a temática referente à seara administrativa. Nossa missão é investigar todas as peculiaridades que norteiam a relação entre o postulado

17 STF: HC 121903/MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 01/07/2014; HC 119672/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 03/06/2014; HC 119128/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 06/12/2013; HC 116754/CE, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 06/12/2013; HC 117903/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 21/11/2013.

18 STJ: REsp 898392/RS, Rel. Min. Amaldo Esteves Lima, DJe 09/03/2009.

19 STF: HC 100937/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 01/02/2011; HC 93453/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 02/10/2009; HC 92946/RS, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 15/05/2009; HC 83526/CE, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 07/05/2004.

20 STF: HC 91920/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 12/03/2010.

21 STJ: HC 126176/RS, Rel. Min. Celso Limongi, DJe 08/09/2009; REsp 1084540/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 01/06/2009; HC 96929/MS, Rel. Min. Jane Silva, DJe 25/08/2008; HC 83143/DF, Rel. Min. Jane Silva, DJ 01/10/2007.



da bagatela e a administração pública, especialmente as condutas funcionais irregulares taxadas como ímprobas e a sua aplicação e aceitação, tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Iniciando a proposta de colóquio entre o princípio da insignificância e a condução da *res* coletiva, se torna oportuna uma subdivisão no trato do assunto: inicialmente serão analisados os crimes praticados contra a administração pública e, posteriormente, os atos de improbidade administrativa. Essa segmentação instrutória se torna necessária pelo fato de os atos rotulados como ímprobos não serem tipificados como infrações penais, não possuindo natureza criminal, afastando, em tese, a incidência das construções principiológicas e normativas do Código Penal.

3.1 O princípio da insignificância e os crimes praticados contra a administração pública

Em decorrência da relevância do tema, a comissão que elaborou o anteprojeto do Código Criminal Brasileiro no início da década de quarenta teve o cuidado de reservar, na parte especial da coleção, um título para tratar exclusivamente dos crimes praticados contra a administração pública. Quando nos referimos às infrações dessa natureza, a primeira ideia que se amolda é a de abalo ao patrimônio coletivo. Embora esse raciocínio esteja correto, tendo em vista que uma das principais funções dos gestores estatais é o gerenciamento do interesse público, exercício corporificado na proteção material, ele é também incompleto, necessitando de um importante complemento de ordem subjetiva.

A lesividade do sujeito ativo, em condutas dessa envergadura, não se restringe apenas ao patrimônio coletivo – atinge, também, os bens imateriais da administração pública. Ultrapassando a dimensão meramente corpórea, a tutela jurídica alcança uma etapa bem mais elevada, adentrando no âmbito dos bens incorpóreos do Estado. Nesse estágio mais enobrecido do resguardo público, chega-se finalmente à proteção da moral administrativa, núcleo do estudo do princípio da insignificância.

Seguindo essa linha de raciocínio, a moralidade administrativa é apontada como sendo um bem indisponível e insuscetível de valoração econômica, não estando sujeita a escalonamentos ou mensurações, nem disposta em



degraus ou etapas. Sendo afastada toda e qualquer hipótese de relativização, seria impossível vislumbrar uma conduta mais imoral ou menos imoral, mais ímproba ou menos ímproba, ou seja, o ato seria totalmente moral ou imoral. Devido a esse caráter irreduzível da moralidade administrativa, por mais ínfimo que seja o valor do bem jurídico lesionado, torna-se inviável o desinteresse estatal à sua repressão punitiva.

Assim como a meia-verdade sempre, ou com muita frequência, deságua no oceano da mentira, e a meia ciência define-se inexoravelmente como sendo pior do que a ignorância, do mesmo modo o servidor público (qualquer que seja a sua categoria) que seja apenas meio honesto, ou meio desonesto, inspira mais insegurança do que os desonestos por completo. (COSTA, 2005, p. 29).

Por essa razão, predomina o entendimento na doutrina pátria mais conservadora de que o resguardo da moral administrativa não poderia, em hipótese alguma, ser afastado em decorrência do princípio da insignificância, face ao pequeno valor da coisa. Nesses termos se verifica que, não obstante o dano irrisório ao bem coletivo afetado, seria totalmente inexecutável a aplicação do princípio da bagatela aos crimes praticados contra a administração pública.

Significativa parcela da jurisprudência dos tribunais superiores também se inclina nessa direção, ratificando a tese da inaplicabilidade do princípio da insignificância às infrações que ferem a moralidade administrativa. Todavia, pelo exame de alguns acórdãos e decisões monocráticas exaradas pelos tribunais pátrios, já é possível verificar um começo de mudança de pensamento, rompendo com aquela postura radical da inviabilidade de incidência do postulado da bagatela nos crimes envolvendo o interesse público.

Com relação aos delitos de peculato (art. 312 do Código Penal), é possível encontrar alguns precedentes do STJ e do STF afastando a incidência do postulado da bagatela nas infrações dessa ordem²².

Com relação aos delitos de descaminho (art. 334 do Código Penal), ambas as Turmas do STF possuem importantes acórdãos entendendo pela aplicabilidade do princípio da insignificância²³. Interessante ressaltar que a

22 STF: HC 112388/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 21/08/2012. STJ: RHC 23500/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 24/06/2011.

23 STF: HC 100939/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 21/05/2010; HC 100549/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 09/04/2010; HC 96309/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 24/04/2009; HC 96683/PR, Rel. Min. Ellen Gracie,



Corte Suprema tomou emprestado o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), previsto no art. 20 da Lei nº 10.522/02, adotando-o como parâmetro e afastando a conduta de sonegação de tributos. Diferente das outras formas de incidência subjetiva do postulado, nas hipóteses de descaminho a bagatela assumiu feições objetivas, estipulando uma quantia certa e determinada para o arquivamento da lide. O valor utilizado como parâmetro deve ser aquele fixado no momento da consumação do crime, da constituição definitiva do crédito tributário, e não aquele calculado após a inclusão de juros e multa por ocasião da inscrição do crédito na dívida ativa. Dessa forma, sendo encontrado o valor iludido abaixo do fixado na legislação especial, haverá incidência do postulado da insignificância e, conseqüentemente, atipicidade na conduta.

Com relação aos delitos de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A do Código Penal), também é possível vislumbrar a incidência do postulado da bagatela em face do art. 4º da Portaria nº 4.910, de 4 de janeiro de 1999 do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Seguindo a mesma linha de raciocínio da legislação tributarista, a dívida ativa de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) não deverá ser ajuizada, exceto quando, em face do mesmo devedor, existirem outras dívidas, caso em que essas serão agrupadas para fins de ajuizamento. Tendo em vista a ínfima lesão ao erário público, não ofendendo o bem jurídico protegido, aplica-se o princípio da insignificância aos créditos tributários dessa natureza. Portanto, diante da omissão no recolhimento de contribuição previdenciária, a Procuradoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) está desobrigada a impetrar ação de execução fiscal quando a dívida estiver abaixo dessa importância²⁴.

Com relação aos crimes de responsabilidade envolvendo prefeitos (Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1997), embora a rejeição da tese da insignificância também seja amplamente majoritária em nossos tribunais²⁵, já existem manifestações isoladas em sentido contrário. Nessa direção, vale

DJe 24/04/2009; HC 96587/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 24/04/2009; HC 96374/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 24/04/2009; HC 92438/PR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 19/12/2008. STJ: REsp 1306425/RS, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 01/07/2014.

24 STJ: AgRg no REsp 1024828/SC, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 10/05/2012; AgRg no REsp 1214866/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 22/02/2012; REsp 1162750/SC, Rel. Min. Gilson Dipp, DJe 27/05/2011; REsp 1125462/PR, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 17/12/2010; AgRg no REsp 1027746/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 01/12/2008.

25 STJ: HC 148765/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 31/05/2010; HC 132021/PB, Rel. Min. Celso Limongi, DJe 30/11/2009; REsp 769317/AL, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ 27/03/2006; Pet 1301/MS, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ 19/03/2001.



realçar o voto vencido do Min. Nilson Naves, no *Habeas Corpus* 132021/PB, no STJ. A construção teórica do jurista mineiro não foi vitoriosa, porém se faz necessária a invocação da sua redação, pois restou aplicado o princípio da insignificância ao comportamento desonesto do gestor municipal. A base da sua fundamentação reside no fato de não ter havido prejuízo significativo aos cofres públicos, além da circunstância do acusado ter ressarcido integralmente o pequeno montante ao erário.

Ao contrário do Relator, valho-me, no caso, do princípio da insignificância. Foram alguns litros de combustível – sem prejuízo para os cofres públicos, “porque o valor já fora restituído”. Não é caso de se adentrar o Penal, que deve ser reservado para questões outras. Tem sido o meu entendimento em inúmeros momentos. Voto, pois, pela concessão da ordem, de sorte que extingo a ação penal. (STJ: HC 132021/PB, Rel. Min. Celso Limongi, DJe 30/11/2009).

Assim como é correto afirmar que não se pode afastar a ideia dessas infrações tutelando a moralidade administrativa, também é imperativo certificar que é impossível negar sua essência patrimonial. É perceptível uma relação íntima de todos esses delitos não só com a moral, mas também com os bens corpóreos, necessitando ambos de proteção. A principal diferença dessas infrações com os ilícitos patrimoniais é o fato de essas infrações serem praticadas por agentes públicos, aproveitando-se de suas funções institucionais, violando deveres de fidelidade com os órgãos aos quais se encontram vinculados. A ausência de relativa expressão econômica do bem, associada à completa incapacidade de representar algum acréscimo ao patrimônio do agente, não pode ser desprezada pelo aplicador do direito. Tais características são ferramentas que devem ser pontualmente analisadas, sopesadas com os outros elementos probatórios, e, se for o caso, utilizadas como justificativa para a incidência do princípio da insignificância.

3.2 O princípio da insignificância e os atos de improbidade administrativa

O raciocínio utilizado nos crimes praticados contra a administração pública deve ser o mesmo aplicado à Lei nº 8.429/92: o que se busca res-



guardar não é somente o patrimônio coletivo, mas também a moral administrativa. A proteção extrapatrimonial é, sem dúvida alguma, o mais importante argumento levantado pela doutrina e pela jurisprudência. Além da lesividade ao bem corpóreo, o Estado sofre abalo moral devido ao comportamento desonesto de seus agentes, gerando descrédito em seus representantes, fragilizando a própria estrutura democrática. Baseado nessa linha de interpretação mais conservadora, a doutrina majoritária entende que o princípio da bagatela também não deve ser aplicado aos atos de improbidade administrativa.

Na seara pública, a desonestidade, não comportando graduação, sempre que enquadrar-se numa das fatispécies previstas na Lei nº 8.429/92, por mais suave que seja o seu gesto ímprobo, deverá necessariamente acarretar a pena capital (demissão) do servidor imputado. Sim, porque, repita-se, o “meio honesto” não pode, com legitimidade, prosseguir exercendo função pública. (COSTA, 2005, p. 29).

A grande maioria da jurisprudência dos tribunais superiores também caminha na direção da não incidência do princípio da insignificância naquelas infrações que ferem a moral administrativa. Há, inclusive, entendimento firmado pelas Turmas do STJ pela não aplicação do postulado da bagatela em algumas situações específicas, a exemplo dos atos dos prefeitos taxados como ímprobos e das condutas envolvendo desvios de verbas públicas²⁶.

Todavia, já é permissível invocar múltiplas vozes abalizadas no meio acadêmico pátrio endossando veementemente a necessidade da incidência do princípio da insignificância às condutas qualificadas como ímprobos. Essa corrente, encarada como portadora de ideias mais progressistas, defende a possibilidade de aplicação do postulado da bagatela também na seara administrativa, por notável analogia ao direito penal contemporâneo. O principal sustentáculo teórico dessa tese converge para a ideia de que toda reprimenda estatal, mesmo as impostas aos administrados, deve subserviência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Da mesma forma, há uma tendência pelo tratamento uniforme da ciência jurídica, onde certas construções teóricas ultrapassam os muros da abordagem setorial, passando a integrar uma interpretação mais universal.

26 STJ: REsp 892818/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 10/02/2010; REsp 769317/AL, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ 27/03/2006.



Apesar da obrigatoriedade de ser imposta a penalidade pela Administração, conforme veremos, condutas que resultem danos ínfimos, irrisórios, podem ser desconsideradas como ilícitas. Trata-se de análise *teológico-funcional* da pena: se o Estado-Administração infligisse pena aos infratores dos denominados “ilícitos de bagatela”, traria somente desprestígio à potestade punitiva, em vez de fazer com que os súditos se sujeitassem aos padrões do ordenamento, *finalidade* de toda sanção administrativa. [...] Para a constatação da insignificância devem-se contrapor o princípio da indisponibilidade da coisa pública e os da razoabilidade e proporcionalidade. O servidor público deixa de constar, num determinado ato, a data em que foi realizado, olvidando da norma jurídica “realizar ato administrativo, sem a observância das formalidades legais”, pressuposto de ilícito administrativo. Se não houver prejuízo a alguém, não afetar interesses ou direitos de terceiros, a ausência dessa formalidade não será considerada ilícito. (VITTA, 2003, p. 58-59, grifos do autor).

Embasado no raciocínio de valoração das condutas irregulares lesivas ao erário, vem crescendo, paulatinamente, o entendimento pela análise pontual das condutas praticadas à luz do caso concreto. Ainda que bastante escassos, já é possível encontrar acórdãos de alguns dos principais tribunais estaduais agasalhando o mesmo entendimento, avolumando o clamor pela incidência do postulado²⁷.

a) Conceito de insignificância sob a ótica da Lei nº 8.429/92

Diante da falta de uniformidade no trato doutrinário sobre o assunto, após análise do princípio da bagatela à luz da seara administrativa, em especial aos atos ímprobos, entrelaçando o direito penal e o direito administrativo, foi possível chegar a uma sintética definição. Nesses termos, podemos conceituar o princípio da insignificância como sendo um instrumento humanista de interpretação restritiva da ciência jurídica, com a finalidade de afastar a tipicidade material da conduta ímproba do agente público, tendo em vista a ínfima lesão ao bem tutelado.

27 TJ/RS: Agravo Regimental Nº 70026954800, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Jorge Maraschin dos Santos, DJ 20/01/2009; Agravo de Instrumento Nº 70026712927, Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Jorge Maraschin dos Santos, DJ 20/01/2009; Apelação Cível Nº 70012886412, Vigésima Primeira Câmara Cível, Rel. Des. Genaro José Baroni Borges, DJ 24/05/2006. TJ/MG: Apelação Cível Nº 1.0000.00.314504-2/000, Oitava Câmara Cível, Rel. Des. Fernando Bráulio, DJ 04/02/2004.



b) Requisitos necessários

Após minuciosa análise das reiteradas decisões dos tribunais superiores é possível identificar quatro vetores interpretativos de política criminal, utilizados como referência objetiva para atestar a incidência do postulado da bagatela, caracterizando a atipicidade da conduta. São eles: (a) mínima ofensividade da conduta do agente; (b) ausência de periculosidade social da ação; (c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; (d) inexpressividade da lesão jurídica provocada²⁸. Embora tais requisitos tenham sido arquitetados sob o manto dos crimes contra o patrimônio, é perfeitamente aceitável que esses elementos também funcionem como sustentáculo para a análise da insignificância em outras situações, a exemplo dos atos de improbidade administrativa.

A aplicação da lei de improbidade administrativa também deve sofrer a incidência do princípio. Isso significa dizer que a conduta do agente público deve ser lesiva. Nos casos em que se conjugarem os fatores já apontados a ilicitude da conduta fica excluída. Vale dizer, não haverá ilicitude quando se conjugarem os seguintes requisitos: (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada. [...] Demonstra-se, assim, que o princípio da insignificância tem plena aplicabilidade à lei de improbidade. (HARGER, 2015, p. 62-63).

A mínima ofensividade da conduta do agente significa que o comportamento rotulado como ímprobo não deve ser capaz de produzir dano ou perigo de dano relevante aos olhos do bem jurídico tutelado. O requisito em análise se encontra diretamente relacionado com o moderno princípio da lesividade, também denominado de ofensividade, importante ferramenta humanista e limitadora da função repressiva estatal. A natureza do preceito é estipular que apenas aquelas condutas que ingressarem na esfera de interesse de outra pessoa serão devidamente criminalizadas, não havendo sanção enquanto os efeitos permanecerem na seara de interesse da própria pessoa.

28 STJ: HC 190002/MG, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 21/02/2011; HC 145963/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 15/03/2010; HC 146656/SC, Rel. Min. Haroldo Rodrigues, DJe 01/02/2010; HC 83027/PE, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJe 01/12/2008. STF: RHC 107264/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 07/12/2011; HC 106510/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 13/06/2011; HC 84412/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19/11/2004.



A ausência de periculosidade social da ação significa que o comportamento do agente ímprobo não deve ser capaz de preocupar e mobilizar toda a sociedade a refletir negativamente sobre aquela conduta. O requisito consiste na possibilidade de avaliar, previamente, qual o impacto social que aquela conduta irregular acarretará, analisando se os efeitos daquela possível descriminalização motivará alguma espécie de descrédito generalizado nas instituições estatais. Somente depois de realizada essa reflexão e verificada a completa inexistência de periculosidade coletiva daquele comportamento funcional irregular será possível a incidência do princípio da insignificância.

O reduzido grau de reprovabilidade do comportamento significa que a conduta taxada como ímproba não deve ser capaz de ocasionar na sociedade uma expressiva valoração negativa, rejeitando maciçamente o procedimento. O requisito em análise se encontra diretamente relacionado com o também moderno princípio da adequação social, outro importante utensílio garantista e protetor do indivíduo contra a pretensão punitiva estatal. A função do preceito é verificar se aquele comportamento, embora formalmente irregular, é tido como socialmente aceitável, possuidor de baixo percentual de desvalorização, e não afrontar o sentimento coletivo de justiça.

A inexpressividade da lesão jurídica provocada significa que a conduta qualificada como ímproba não deve ser capaz de atingir de forma relevante os bens positivamente tutelados. O requisito consiste na possibilidade de o aplicador do direito efetivar interpretação valorativa da lesão, verificando se aquele prejuízo causado foi capaz de assumir uma fisionomia socialmente irrelevante diante das características que gravitam em torno da situação investigada. Embora o valor da coisa seja visivelmente ínfimo, ele jamais deve ser o único parâmetro utilizado para o reconhecimento da insignificância, devendo sempre ser conjugado com outras variáveis fáticas.

Investigando alguns acórdãos do STJ verifica-se tímida, mas crescente, mudança de entendimento sobre a temática, tendo sido reconhecida a incidência do postulado da bagatela em algumas condutas imputadas aos agentes públicos como sendo atos de improbidade administrativa²⁹.

29 STJ: REsp 1536895/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 08/03/2016; AgRg no REsp 968447/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 18/05/2015.



c) Razoabilidade e proporcionalidade

Após o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, implantado no final da década de oitenta, temos assistido cada vez mais institutos antes exclusivos da seara jurisdicional também serem aplicados no âmbito administrativo. Embora nosso sistema continue sendo a denominada jurisdição una, também intitulada de sistema inglês, é notória a tentativa de aproximação entre as esferas, não com o propósito de igualá-las, mas de conferir maior segurança aos administrados, gerando um ambiente mais imparcial, fecundando decisões mais justas e fomentando pacificação social. Meditar sobre a utilização do postulado da bagatela na seara administrativa, em especial nos atos ímprobos, representa evolução da ciência jurídica, dinâmica por natureza, amoldando-se as reflexões contemporâneas.

Com relação à aplicação desse princípio, nos crimes contra a administração pública, não existe razão para negar incidência nas hipóteses em que a lesão ao erário for de ínfima monta. É o caso do funcionário público que leva para casa algumas folhas, um punhado de clips ou uma borracha, apropriando-se de tais bens. Como o Direito Penal tutela bens jurídicos, e não a moral, objetivamente o fato será atípico, dada a sua irrelevância. (CAPEZ, 2016, p. 29).

O famigerado brocado *nullum crimen sine iniuria*, originário do ambiente criminal, nos ensina que nem todo comportamento humano possui capacidade de lesionar e atingir bens jurídicos protegidos. Utilizando as ferramentas principiológicas adequadas, através de uma interpretação restritiva, também é possível argumentar que, mesmo que o bem fosse alcançado, seria possível afastar a incidência do direito.

Na linha de frente pela defesa da incidência do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa, podendo ocasionar redimensionamento das sanções fixadas, estão os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Tanto na jurisprudência³⁰ quanto na doutrina, tais preceitos interpretativos vêm sendo constantemente invocados a fim de justificar a necessidade de correspondência lógica e harmoniosa entre a conduta do agente, o tipo incriminador e a reprimenda estatal imposta. No intuito



de realçar o aspecto contemporâneo dessas referidas premissas no sistema jurídico-normativo brasileiro, oportuno sublinhar que ambos foram expressamente citados no art. 8º da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (NCPC) com a finalidade de atender aos fins sociais e às exigências do bem comum. O novo dispositivo processual guarda perfeita sincronia com a legislação de introdução às normas do direito brasileiro (art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), ratificando o fenômeno da constitucionalização da processualidade, iniciado no final da década de oitenta. Essa necessidade de equilíbrio, tão corriqueira no ambiente criminal, também deve ocorrer nos atos rotulados como ímprobos, sempre à luz das peculiaridades de cada situação fática em concreto.

Outro fundamento do princípio da insignificância residente na ideia da proporcionalidade que a pena deve guardar em relação à gravidade do bem. Nos casos de ínfima afetação ao bem jurídico, o conteúdo de injusto é tão pequeno que não subsiste qualquer razão para a imposição da reprimenda. Ainda a mínima pena aplicada seria desproporcional à significação social do fato. (ZAFARONI, Eugênio Raul apud MAÑAS, 1994, p. 58).

Deixar de reconhecer a ínfima lesão ao bem jurídico albergado, mesmo que de natureza pública, ainda que de conteúdo subjetivo, significa irrigar o campo da desarmonia na seara administrativa, viabilizando a existência de punições gravosas e distorcidas. Abraçar a ideia de uma correta relação de adequação entre as condutas desonestas e as penalidades instituídas, além de estar em sintonia com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, guarda harmonia com uma das principais características da pena, se limitado apenas àquele montante suficiente a punição e prevenção da probidade. A condição especial que o agente público ostenta, de possuir comportamento adequado, dentro daquilo que a sociedade considera como correto, amparado nos pilares da obediência à ética e à moral, não deve servir de empecilho para a aplicação do princípio da insignificância para os desvios de condutas.

Por exemplo, o ajuizamento de uma ação de improbidade administrativa visando a apurar a conduta irregular de um agente público que durante o expediente normal de trabalho utilizou o telefone do órgão para fazer ligação de emergência para seus familiares – é impossível deixar de notar a ausência de lesão relevante ao erário público, mostrando-se totalmente despropor-



cional a movimentação de toda a logística estatal a fim de apurar a responsabilidade do servidor público nos moldes da Lei nº 8.429/92, devendo ele responder por outras esferas. Em muitas situações a solução para o incômodo gerado poderia ser facilmente resolvido com medidas administrativas, como advertência seguida de restituição do prejuízo causado ao erário público. Todavia, o princípio da bagatela deve ser aplicado de forma criteriosa e casuística, averiguando a conduta do agente de maneira ampla, ultrapassando a esfera da letra seca da lei, a fim de obter dados sobre o grau de afetação social daquela infração. Agindo dessa forma, o operador do direito procura evitar que a utilização da insignificância ocorra de forma ambígua e indiscriminada, servindo de incentivo à prática de pequenos delitos.

Importante ressaltar que, muito embora a fragmentariedade apareça com mais veemência no âmbito penal, dado a rigidez de suas sanções, o preceito não é exclusividade do seara criminal, mas um vetor interpretativo de todo o ordenamento jurídico. Se, na esfera penal, onde estão positivadas as condutas humanas mais degradantes do sistema normativo pátrio, é aceitável a aplicação do princípio da bagatela, os outros ramos da ciência jurídica, em especial a seara administrativa, também poderiam abarcar o postulado com mais naturalidade.

d) Impossibilidade de acordo

A falta de sincronia entre a teoria do postulado da bagatela e a legislação dos atos de improbidade administrativa é responsável pelo afastamento da premissa básica da tutela jurisdicional, que é a busca pelo acordo entre as partes envolvidas no litígio.

Seguindo à risca o princípio da indisponibilidade do interesse público, o legislador previu, no art. 17, § 1º da Lei nº 8.429/92, a vedação a qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa. Alcançados pelo caráter da coletividade, tais bens estarão completamente afastados de qualquer tipo de ajuste, indisponíveis para o sistema de barganhas. Esse completo isolamento do magistrado na apreciação do caso pode ser encarado como uma maneira velada de negar a aplicação do princípio da bagatela àquelas condutas tidas como insignificantes.

Toda avença, além de tornar mais célere a resposta daquela reivindicação estatal, abreviando a fase processual, atenuando o desgaste dos agen-



tes e, principalmente, desafogando o sobrecarregado poder judiciário, traz a ideia de pacificação social e credibilidade da justiça.

Invocando o art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal de 1988, podemos absolver que o legislador ofertou ao processo, seja no âmbito judicial ou administrativo, a razoável duração. Um dos principais mecanismos utilizados na busca dessa celeridade processual é a viabilidade do diálogo entre as partes, vislumbrando uma tentativa de acordo e uma solução antecipada da lide instaurada.

A proibição de qualquer forma de acordo entre os envolvidos nos atos rotulados como ímprobos é duramente criticada por certa parcela da doutrina especializada. Nesse sentido, vejamos os comentários pontuais de Luiz Manoel Gomes Júnior e Rogério Favreto sobre essa problemática:

Andou mal o legislador ao impedir qualquer forma de transação, acordo ou conciliação, ainda que a questão esteja relacionada com atos de improbidade administrativa. Obter um acordo entre as partes deve ser sempre a opção almejada pelo Poder Judiciário. Antiga a posição, desde os romanos, no sentido de valorizar a conciliação como forma de solucionar os conflitos. Afirma Lorenzo Scamuzzi: “Não é sem razão que foi edificado perto do fórum o tempo dedicado à Deusa Concórdia”. Afirma que os romanos intitulavam de *conciliatrix* certas senhoras encarregadas de reunir os esposos separados. (GAJARDONI, 2014, p. 317-318).

Vislumbramos, na proposta do legislador, ao dispor sobre as regras da legislação especial, uma proteção excessiva e desarrazoada com relação ao patrimônio público, excedendo-se em demasia ao negar todo e qualquer ajuste judicial entre as partes envolvidas na contenda. A mesma proporcionalidade e razoabilidade utilizada pelo magistrado, no momento de efetivar a dosagem das sanções previstas no código da moralidade administrativa, também deve servir para reconhecer a ausência de ofensividade ou perigo social ao comportamento indigno. Logo, o espectro sancionatório contido na lei de improbidade administrativa comporta interpretação não apenas para estipular a dosimetria da pena aplicada no caso concreto, mas também para reconhecer a tese da irrelevância jurídica na conduta do agente desonesto.

Torna-se imperioso ressaltar que o art. 23-A da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, responsável pela instituição do regime de concessão e



permissão de serviços públicos, admite o emprego de mecanismos privados para resolução de conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato administrativo. O dispositivo não foi elaborado pelo texto originário de meados da década de noventa, mas sim acrescentado pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, refletindo o entendimento contemporâneo pela viabilidade de diálogo mesmo em casos que envolvem o interesse público.

Um dos princípios básicos que regem a seara criminal é o da intervenção mínima, ou *ultima ratio*, que orienta que a criminalização de uma conduta só ganha razão caso constitua o meio necessário para a tutela daquele bem relevante; ele aduz o preceito de que, se for possível exercer o controle social sobre o bem em evidência de outras maneiras, a tutela penal deve ser evitada, restando desaconselhável a sua criminalização. Em outros escritos, os casos considerados de pequena monta, dotados de inexpressividade jurídica, devem ter seu direito apreciado pelos demais ramos do direito, tais como a seara cível e a administrativa.

Complementando o caráter subsidiário da seara criminal encontra-se o princípio da fragmentariedade, ventilando que o direito penal não deve sancionar todas as condutas lesivas, mas tão somente as mais graves e relevantes.

Sendo o crime uma ofensa a um interesse dirigido a um bem jurídico relevante, preocupa-se a doutrina em estabelecer um princípio para excluir do direito penal certas lesões insignificantes. Claus Roxin propôs o chamado princípio da insignificância, que permite na maioria dos tipos excluir, em princípio, os danos de pouca importância. Não há crime de dano ou de furto quando a coisa alheia não tem qualquer significação para o proprietário, não existe contrabando na posse de pequena quantidade de produto estrangeiro, de valor reduzido, que não cause uma lesão de certa expressão para o fisco; não há peculato quando o servidor se apropria de ninharias do Estado; não há crime contra a honra quando não se afeta significativamente a dignidade, a reputação a honra de outrem; não há lesão corporal em pequenos danos à integridade física [...]. (MIRABETE, 2000, p. 118).

Com base nessas brevíssimas considerações, podemos concluir que a seara criminal foi escolhida como a área do direito em que se agrupam as condutas lesivas mais reprováveis de uma sociedade, a última alternativa jurídica para a solução de um litígio. Ora, se nessa esfera de condutas desprezíveis é

possível encontrar inúmeros dispositivos que possibilitam o diálogo judicial – por exemplo, a delação premiada, a transação penal e o princípio da insignificância –, por que na seara da improbidade administrativa tal comportamento seria vedado?

4 CONCLUSÃO

Ao longo desses anos de vigência, a Lei nº 8.429/92 vem assumindo a postura de um verdadeiro código de conduta, instrumento salutar na defesa da moralidade administrativa, manifestando explicitamente avanço no papel de reprimir e punir as condutas funcionais irregulares. Vislumbrar o possível diálogo entre o princípio da insignificância e a seara administrativa, em especial os atos ímprobos, é sem dúvida alguma um claro reflexo da evolução de interpretação dessa espécie normativa, na medida em que se começa a mensurar a efetiva lesão ao bem coletivo. Ultrapassando sua incidência originária de origem criminal e irradiando sua orientação garantista por todo o ordenamento jurídico, o postulado da bagatela se consolida de vez como um dos mais importantes vetores interpretativos na humanização das sanções.

Embora sua aceitação no âmbito da probidade administrativa ainda seja bastante minoritária, as vozes doutrinárias e jurisprudenciais favoráveis à sua incidência vêm crescendo, fazendo ecoar seus fundamentos pelos corredores dos tribunais e encontrando fiéis seguidores aos seus propósitos. Os requisitos objetivos, inclusive, já foram eleitos jurisprudencialmente, oferecendo alguns sustentáculos concretos e seguros para o reconhecimento da irrelevância da conduta, certificando que a análise deve ser feita de forma criteriosa e casuística, sempre dentro da realidade brasileira.

Contemporaneamente, o reconhecimento da conduta ímproba como insignificante ultrapassou a ideia de regramento meramente positivo, assumindo o status enobrecido de princípio constitucional implícito, tornando-se desnecessária sua previsão em legislação específica, bastando invocar seus conceitos teóricos na busca pela melhor solução das iniquidades funcionais.

A incidência do princípio da bagatela nos atos de improbidade administrativa não tem por finalidade afastar o abalo da moral pública, continu-



ando essa ferida eternamente pelos atos corruptos de seus agentes, nem tem como objetivo produzir instâncias de moralidade, permanecendo a conduta totalmente imoral. O que se pretende é afugentar interpretações frias e objetivas da lei, principais responsáveis pela existência de sanções desarrazoadas e desproporcionais, agasalhando análises afetuosas e subjetivas dos casos. Todavia, é sempre importante lembrar que, enquanto a legislação cuida da moralidade normativa, alocada em momento posterior, os costumes tratam da moralidade social, reservada em momento anterior. Investir apenas no aperfeiçoamento da moralidade pedagógica da norma, sem adentrar na moralidade consuetudinária, não mudará o comportamento dos agentes públicos no trato da coisa pública.

Aplicar o princípio da insignificância nas condutas funcionais irregulares, ao contrário do que muitos acreditam, significa educar a utilização da ação de improbidade administrativa, evitando investigações desnecessárias e ocorrência indiscriminada da norma, preservando a função primordial do instituto. Desde que bem ajustado, o postulado da bagatela conseguirá afastar de vez da sociedade a descrença de que a construção teórico-criminal é capaz de incentivar a criminalidade, gerar impunidade e esvaziar a legislação especializada. Reconhecer o caráter irrisório da lesão é apenas uma das ferramentas utilizadas na busca pela diminuição da opressão e pela aproximação do ideal de justiça. Porém, transferir completamente para o ordenamento jurídico toda essa responsabilidade pela busca do equilíbrio não parece ser uma medida saudável, pois, embora as regras e princípios modelem o comportamento humano, somente os costumes têm a força de alterá-lo na raiz.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. P. P. A aplicação do princípio da insignificância e o crime de descaminho. In: SCARPA, A. O.; HIRECHE, G. F. E. (Org.). **Temas de direito penal e processual penal: estudos em homenagem ao juiz Tourinho Neto**. Salvador: Jus Podivm, 2013.

ACKEL FILHO, D. O princípio da insignificância no direito penal. **Julgados do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo**, São Paulo, v. 22, n. 94,

p. 72-77, abr./jun. 1988.

ARRUDA, É. Insignificância: um princípio nada insignificante. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, v. 5, n. 29, p. 39-43, abr./maio 2009.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOTTINI, P. C. A confusa exegese do princípio da insignificância. In: RASCOVSKI, L. (Coord.). **Temas relevantes de direito penal e processual penal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Brasília, DF: Casa Civil, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Casa Civil, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Casa Civil, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 3.167, de 3 de junho de 1957. Modifica o artigo 1.289, Código Civil. Brasília, DF: Casa Civil, 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3167.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Brasília, DF: Casa Civil, 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – REPORTO; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.850, de 28 de janeiro de 1994, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.430,

de 27 de dezembro de 1996, e 10.925, de 23 de julho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11033.htm >. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES... Brasília, DF: Casa Civil, 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm >. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Casa Civil, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012. Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Projeto de Lei nº 1.446, de 16 de agosto de 1991. Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 49, de 1 de abril de 2004. Estabelece limites de valor para a inscrição de débitos fiscais na Dívida Ativa da União e para o ajuizamento das execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2004. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/2004/portaria049>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 75, de 22 de março de 2012. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <<http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/2012/portaria75>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

CAPEZ, F. **Curso de direito penal**: parte geral. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. Princípio da insignificância ou bagatela. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, v. 5, n. 30, p. 9-12, jun./jul. 2009.

COSTA, J. A. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DALBORA, J. L. G. La insignificancia: especificación y reducción valorativas em el ámbito de lo injusto típico. **Revista Brasileira de Ciências Criminais (RBCCrim)**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 41-82, abr./jun. 1996.

DECOMAIN, P. R. **Improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FAYET JÚNIOR, N. Da configurabilidade do princípio da insignificância em face da continuidade delitiva. In: GAUER, R. M. C. (Org.). **Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. v. 2.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, W. J. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. São Paulo: Edipro, 1994.

FIGUEIREDO, M. **Proibidade administrativa**: comentários à Lei

8.429/92 e legislação complementar. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GAJARDONI, F. F. et al. **Comentários à lei de improbidade administrativa**: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, L. F. **Princípio da insignificância e outras excludentes de tipicidade**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

HARGER, M. **Improbidade administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

HOLANDA JÚNIOR, A. J.; TORRES, R. C. L. **Improbidade administrativa**. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

LOPES, M. A. R. **Princípio da insignificância no direito penal**: análise à luz da Lei nº 9.099/95, Juizados Especiais Criminais, Lei nº 9.503/97, Código de Trânsito Brasileiro e da jurisprudência atual. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LOUREIRO NETO, J. S. **Direito penal militar**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAÑAS, C. V. **O princípio da insignificância como excludente da tipicidade no direito penal**. São Paulo: Saraiva, 1994.

MATTOS, M. R. G. **O limite da improbidade administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, R. M. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de



1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRABETE, J. F. **Manual de direito penal**: parte geral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, A. Combate a improbidade administrativa e respeito aos princípios constitucionais. In: LEITE, G. S.; SARLET, I. W. (Coord.). **Jurisdição constitucional, democracia e direitos fundamentais**: estudos em homenagem ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Salvador: Jus Podivm, 2012.

MORAES FILHO, M. A. P. A improbidade administrativa e o princípio da insignificância. **O Estado**, Fortaleza, 26 jan. 2012. *Direito & Justiça*, p. 2.

NUCCI, G. S. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OSÓRIO, F. M. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção e ineficiência. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

REBÊLO, J. H. G. **Princípio da insignificância**: interpretação jurisprudencial. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

RODRIGUES, C. **Temas controvertidos de direito penal**. 2. ed. São Paulo: Método, 2010.

ROTH, R. J. O princípio da insignificância e o direito penal militar: drogas, crimes patrimoniais, e disciplina e hierarquia. In: RAMOS, D. T.; ROTH, R. J.; COSTA, I. G. (Coord.). **Direito militar**: doutrina e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SILVA, I. L. **Princípio da insignificância no direito penal**. Curitiba: Juruá, 2004.

SILVA, I. L. P. **Princípios penais**. Salvador: Jus Podivm, 2012.

SOUZA, P. V. N. C. S. **Corrupção e improbidade: críticas e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VITTA, H. G. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

