

# A (IN) APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Edilayne Souza Maciel<sup>1</sup>  
Antônio Graça Neto<sup>2</sup>  
Carline Harna Hoogerheide<sup>3</sup>  
Gabrielle Paloma Bezerra Couto<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho possui cunho acadêmico- científico, tendo em vista que intenciona demonstrar como os entendimentos dos tribunais superiores se manifestam na seara jurídica quando da possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública. Nesse sentido, cumpre esclarecer que o postulado da bagatela reflete no afastamento da tipicidade material da conduta, ou seja, embora formalmente tipificada no ordenamento jurídico, não merece tutela jurisdicional, uma vez que a lesividade ao bem legalmente tutelado não se mostra suficiente para incidência do direito penal. Derradeiramente, destaca-se que as particularidades dos crimes contra a Administração Pública, mais precisamente no enfoque da moralidade administrativa, correlacionando com o princípio bagatela ora mencionado. Desta feita, a pesquisa é classificada como qualificativa pois o objetivo principal é explanar de forma clara e concisa os posicionamentos jurisprudências frente a questão suscitada, o fazendo com base na análise dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), não requerendo o uso de métodos e técnicas estatísticas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio da insignificância. Jurisprudência. Administração Pública.

**ABSTRACT:** The present work has an academic-scientific character, since it intends to demonstrate how the higher courts' understandings manifest themselves in the juridical field when it is possible to apply the principle of insignificance in crimes against Public Administration. In this sense, it should be clarified that the postulate of the bagatelle reflects in the removal of the material nature of the conduct, that is, although formally typified in the legal system, does not deserve judicial protection, since the lesivity to the legally protected good does not prove sufficient for the incidence of criminal law. Finally, it should be noted that the particularities of crimes against the Public Administration, more precisely in the focus of administrative morality, correlating with the bagatelle principle mentioned above. Therefore, the research is classified as qualifying because the main objective is to explain in a clear and concise manner the positioning of jurisprudence in the face of the question raised, based on the analysis of the understandings of the Supreme Federal Court (STF) and Superior Court of Justice (STJ), not requiring the use of statistical methods and techniques.

**KEYWORDS:** Principle of insignificance. Jurisprudence. Public administration.

## INTRODUÇÃO

O princípio da insignificância, embora não seja positivado no ordenamento jurídico, reveste-se em uma criação doutrinária cuja importância é enaltecida na

---

<sup>1</sup> Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (UNIBALSAS).

<sup>2</sup> Professor do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (UNIBALSAS).

<sup>3</sup> Professora do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (UNIBALSAS).

<sup>4</sup> Professora do Curso de Direito da Faculdade de Balsas (UNIBALSAS).

atualidade. Prova da afirmativa está para a aplicação do postulado bagatelar nos tribunais superiores, encadeando até mesmo no posicionamento do Supremo Tribunal Federal para delimitar os requisitos que viabilizam sua aplicação.

Nesse sentido, é válida a ressalva que o reconhecimento de tal princípio consubstancia-se no afastamento da tipicidade material da conduta, culminando na não punição da ação praticada, muito embora seja formalmente típica. Assim, resta comprovado que o postulado em tela é de grande valia para o âmbito jurídico, razão que justifica o presente artigo.

O objetivo do presente trabalho fundamenta-se na relação entre o princípio da insignificância e sua (in) aplicabilidade nos crimes contra a Administração Pública, utilizando o princípio constitucional da moralidade administrativa como norteador frente a questão suscitada, uma vez que a jurisprudência não possui entendimento pacífico e consolidado quanto a esta relação na esfera pública, inexistindo consenso entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, haja vista que os julgados divergem quanto ao possível afrontamento da moralidade administrativa no tocante a aplicação do postulado da bagatela.

Visando melhor compreensão, o presente trabalho estrutura-se de modo a dar suporte nos assuntos pertinentes ao tema proposto, tendo cautela em citá-los antes de adentrar na problemática exposta, por entender que é imprescindível ter noções básicas e introdutórias para lograr êxito no intento de expor com clareza as divergências jurisprudenciais.

Seguindo essa linha de raciocínio, num primeiro momento é apresentado a conceituação do princípio da insignificância, focando na elucidação dos requisitos que permitem sua aplicação, bem como os reflexos jurídicos da existência destes em eventual caso. Após, aborda-se a definição do que vem a ser a Administração Pública, passando ao apontamento de qual bem jurídico é protegido com a tipificação dos crimes contra a Administração, e elencando os princípios que se relacionam com o interesse público.

Prosseguindo, destaca-se a moralidade administrativa como princípio a ser apresentado de forma mais acentuada, tendo em vista que este regerá a problemática em testilha, buscando a apresentação dos pontos mais relevantes que integram o mencionado princípio e o alcance do mesmo na esfera pública.

Calcada nessas noções introdutórias, adentra-se no cerne do trabalho, apontando os posicionamentos jurisprudenciais e suas fundamentações com relação

a afronta da moralidade administrativa quando da possível aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública.

Com relação a metodologia de pesquisa, preliminarmente, desenvolve-se a parte teórica a partir de levantamentos bibliográficos, sendo então a pesquisa descritiva e exploratória. Trata-se de uma metodologia bibliográfica, com base em livros, revistas e posicionamentos jurisprudenciais, voltados para os aspectos envolvidos no artigo. Após, compõe-se de uma investigação e análise das principais jurisprudências pertinentes acerca da problemática suscitada.

Valendo-se da disposição organizativa ora exposta e de sua respectiva metodologia, o presente trabalho visa o melhor entendimento possível, objetivando colaborar com a solução da problemática.

## **1 PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA: ORIGEM E CONCEITUAÇÃO**

A origem histórica do princípio da insignificância, embora não seja possível a sua delimitação temporal exata, teve surgimento em Roma, apresentando-se como reflexo de aplicação em determinados casos na Alemanha, situações que remetiam a pequenos furtos. Criando, a partir de então, o pensamento de que estes não possuíam condão significativo para a sociedade, e que apesar de serem consideradas condutas típicas e definidas como delito, não impactavam de maneira a lesar o bem jurídico ora tutelado, sendo desnecessária a aplicação de penalidade estatal (GOMES,2010).

Segundo Luis Flavio Gomes (2010), amadurece-se, a partir de então, a ideia que a tipicidade material de uma conduta criminosa poderia ser relativizada, ao passo que determinados casos, a depender de suas particularidades, não desencadeavam em fatos socialmente relevantes. Nesse sentido, em meados do século XIX, a doutrina penal preocupou-se mais precisamente em determinar e delimitar quais situações poderiam ensejar a afastabilidade da tipicidade de uma conduta criminosa. Vários foram os doutrinadores que contribuíram com o esclarecimento do instituto da insignificância, mas, destaca-se Claus Roxin<sup>5</sup> com um dos nomes mais significativos frente a aludida questão histórica. Este, em 1964,

---

<sup>5</sup> Claus Roxin (Hamburgo, 15 de maio de 1931) é um jurista alemão. É um dos mais influentes dogmáticos do direito penal alemão, tendo conquistado reputação nacional e internacional neste ramo. É detentor de doutorados honorários conferidos por 17 universidades no mundo. Claus Roxin foi o introdutor do Princípio da bagatela, em 1964, no sistema penal. [https://pt.dizerodireito.org/Claus\\_Roxin](https://pt.dizerodireito.org/Claus_Roxin) <acesso em 18/05/2018>.

assevera que o formalismo penal pode ser sucumbido quando engendrar em valores mais significativos e importantes, como a justiça.

Desta feita, uma vez superado o prospecto histórico do instituto proposto, faz-se fundamental a sua conceituação. *A priori*, é essencial esclarecer que o princípio da insignificância é uma construção doutrinária, sem posituação legal, exceto previsão expressa no art. 209 §6º do Código penal Militar (CPM)<sup>6</sup>, que inclusive auxilia na interpretação e aplicabilidade do mencionado princípio.

É imperioso mencionar que não existe uma conceituação delimitada e específica para o também conhecido princípio da bagatela, ficando a responsabilidade de seu conceito na doutrina e jurisprudência, com fito de clarividenciar quais requisitos devem ser preenchidos quando da sua incidência.

Levando em consideração que o Direito Penal, como salienta Eugênio Raul Zaffaroni, é considerado como a *ultima ratio*, ou seja, ramo jurídico que deve ser invocado apenas quando do esgotamento dos demais, por ser mais gravoso e invasivo, este, frente a sua aplicação deverá ser analisado de maneira equilibrada, visando almejar seus objetivos em consonância com os princípios que regem o ordenamento jurídico, razão que sustenta a não punição de delitos bagatelares (ZAFFARONI, 2011).

Dada à fundamentação acerca do princípio da insignificância, abordara-se seus requisitos e seus pontos de flexibilização, ressaltando ainda quais as consequências jurídicas da aplicação do mesmo e como esta se materializa no direito Administrativo.

### **1.1 Princípio Bagatelar: flexibilização frente ao princípio da Razoabilidade**

Ressalta-se, que os princípios representam uma das espécies de normas, já que estas, possuem a bifurcação: regras e princípios.

Em que pese a conceituação de princípio como sendo enunciado geral que rege uma ordem jurídica, possui vetores interpretativo e organizativo, esclarece-se que este incide diretamente no Direito Positivo, com fito de equilibrar, ponderar e direcionar o sistema jurídico, colaborando com as aplicações normativas do direito como um todo (FERRAJOLI, 2006).

---

<sup>6</sup> “Art. 209. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:  
§ 6º No caso de lesões levíssimas, o juiz pode considerar a infração como disciplinar. ”

Flavia Bahia Martins (2011) menciona que o princípio da bagatela se relaciona intrinsecamente com o princípio razoabilidade<sup>7</sup>, tendo este como cerne um conjunto de valores que tendem a enaltecer a harmonia, equilíbrio e moderação.

Demonstrada tal ligação, resta comprovado que o princípio da insignificância, embora carente de posituação, possui amparo jurídico, como denota-se da sua aplicabilidade em conjunto com outros princípios, razão que almeja a coibição de injustiças e de penalidades exacerbadas e\ou desnecessárias.

## **1.2 Dos Requisitos do Princípio da Insignificância**

Cumprido salientar, que o princípio em comento, resta como instrumento jurídico que perfaz na afastabilidade/exclusão da tipicidade material, isto porque, leva em consideração o nível de ofensividade ao bem jurídico tutelado, relativizando para tanto a simples e literal adequação dos fatos à norma, por entender que existem situações e especificidades merecedoras de amparo sob o prospecto legal, daí então, demonstra-se que o controle judicial deve recair sobre condutas relevantes, cujos impactos afetem negativamente a sociedade, não prosperando a punição de ações irrelevantes socialmente (NUCCI, 2012).

Nessa conjectura, é indiscutível que o postulado bagatelar possui condão de afastar a tipicidade material de uma conduta, visto a existência de possibilidade de descon sideração da posituação de uma conduta tida como crime em virtude do atendimento a determinados requisitos, resultando na não caracterização do preceito criminoso (MIRABETE, 2012).

Nesse sentido, faz-se crucial e indispensável o apontamento dos requisitos para a aplicabilidade do princípio em comento. Sendo estes: Mínima ofensividade da conduta, Inexistência da periculosidade social da ação, Reduzido grau de reprovabilidade do comportamento, Inexpressividade da lesão jurídica provocada.

---

<sup>7</sup> “Razoável é algo não absurdo, que está de acordo com a razão, que tem lógica. No âmbito jurídico, tal definição é positivada através das normas por força das características sociais de determinado povo, visto que a razoabilidade tem de ser apreendida com observância do consenso e do senso comum. É a “busca do meio termo, com renúncia de atitudes ou práticas de absolutismo” (SILVA, 1999, p. 9/10). “A norma razoabilidade visa aproximar o senso comum do bom senso” (OLIVEIRA, 2007, p. 184/185). Daí a elevação à categoria de princípio[1], o que permite a correlação lógica entre os objetos em estudo (OLIVEIRA, 2007, p. 19), servindo como alicerce aos Estados (MAQUIAVEL, 2005, p. 69). “ <https://juridicocerto.com/p/alinemarino/artigos/o-principio-da-razoabilidade-e-o-metodo-de-interpretacao-conforme-a-constituicao-795> <Acesso em 18/05/18>.”

Os transcritos requisitos foram estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e servem como norteadores para fazer incidir o princípio da insignificância. Desta maneira, é aceitável destacar que quando presente os mesmos, quando presentes, resultam na não punição da conduta, refletindo na não provocação desnecessária do Poder Judiciário, e evitando o ensejo de situações gritantes que outrora mobilizada a máquina judicial por questões sem relevância social. Assim, destaca-se o julgado do HC 84412-SP, ementa *in verbis*:

PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA - IDENTIFICAÇÃO DOS VETORES CUJA PRESENÇA LEGÍTIMA O RECONHECIMENTO DESSE POSTULADO DE POLÍTICA CRIMINAL - CONSEQÜENTE DESCARACTERIZAÇÃO DA TIPICIDADE PENAL EM SEU ASPECTO MATERIAL - DELITO DE FURTO - CONDENAÇÃO IMPOSTA A JOVEM DESEMPREGADO, COM APENAS 19 ANOS DE IDADE - "RES FURTIVA" NO VALOR DE R\$ 25,00 (EQUIVALENTE A 9,61% DO SALÁRIO MÍNIMO ATUALMENTE EM VIGOR) - DOCTRINA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF - PEDIDO DEFERIDO. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA QUALIFICA-SE COMO FATOR DE DESCARACTERIZAÇÃO MATERIAL DA TIPICIDADE PENAL . - O princípio da insignificância - tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material. Doutrina. Tal postulado - que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (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 - apoiou-se, em seu processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do sistema penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do Poder Público. O direito penal não se deve ocupar de condutas que produzam resultado, cujo desvalor. (STF - HC: 84412 SP, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 19/10/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 19-11-2004 PP-00037 EMENTA VOL-02173-02 PP-00229 RT v. 94, n. 834, 2005, p. 477-481 RTJ VOL-00192-03 PP-00963)

Desta forma, em consonância com os requisitos estipulados pelo Supremo, é perceptível que a aplicação do postulado da insignificância não surge no ordenamento jurídico brasileiro de forma isolada, devendo, portanto, observar os critérios objetivos pré-estabelecidos, cuja finalidade reveste-se na análise pormenorizada de cada caso. Do mesmo modo, salienta-se a importância da estipulação dos requisitos precedentes, pois estes são norteadores frente à possibilidade de aplicação do princípio bagatelar, indicando que tais são cumulativos para alcançar a finalidade de afastar a tipicidade material da conduta praticada.

Nesse ínterim, por ser de grande valia o conhecimento acerca dos requisitos supramencionados, aduz-se a necessidade de visualizá-los frente aos crimes contra a Administração Pública, pois nesse contexto surge o princípio constitucional da

Moralidade Administrativa, versando de forma peculiar as ações que o violam e que causam prejuízo, ainda que não econômico, a própria administração, como será demonstrado a seguir.

## **2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Visando um entendimento plausível acerca do objetivo do presente trabalho, necessário se faz a delimitação da definição de Administração Pública e todos os seus prospectos principiológicos e normativos. Ademais, é crucial a menção de qual ou quais bens são tutelados quando da tipificação dos crimes contra a Administração.

Desta maneira, num primeiro momento, busca-se a definição do que é Administração Pública e quem a compõe. Nessa esteira, faz-se a conceituação sob duas ramificações, a saber: sentido formal/material e sentido amplo.

Na primeira conjectura, tem-se a Administração Pública, como um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas que realizam as atribuições e competências administrativas, bem como a atividade que o Estado realiza visando alcançar o interesse público, resguardando e tutelando a coletividade de uma forma geral, por esse motivo, afirma-se que ao codificar condutas criminosas no âmbito da Administração Pública, objetiva-se a supremacia do interesse público em detrimento do particular, enfatizando a situação de horizontalidade que o Estado possui, ao revés, as relações privadas ficam no plano da verticalidade (DI PIETRO, 2017).

Noutro giro, sob o viés da definição em sentido amplo, realça-se a Administração Pública como um composto de atividades executórias, referindo-se as mencionadas execuções pelos entes que compõe a Estrutura direita, a chamada Administração Direta (União, estados, Distrito Federal e municípios (e indireta, Administração Indireta (Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas).

Em suma, é evidente que a primeira está para o sentido de priorizar o interesse público, ao passo que a segunda, sob um alhar amplo, assevera a conceituação frente à execução de atividades por parte do Estado, ou por suas delegatárias, já que essas perseguem os interesses estatais\coletivos (DI PIETRO, 2017).

## 2.1 Do Bem Jurídico Tutelado

Superada a conceituação da Administração Pública, e ante o adentramento nos crimes contra esta, é válido elucidar que a positivação no tipo penal se dá de maneira a tutelar o interesse público.

Greco ensina que os crimes contra a Administração Pública correspondem com as espécies criminosas mais devastantes e repudiantes, uma vez que, embora seja a Administração atingida diretamente, sua prática incide negativamente sobre milhares de pessoas indiretamente, lesando sem qualquer parâmetro os direitos dos cidadãos, desvirtuando o objetivo de resguardo pelo interesse coletivo (GRECO, 2013).

Nessa conjectura, ressalta-se que tratam de práticas que violam o interesse público, ocasionando a desordem das funcionalidades administrativas, e rompendo com o sistema de funcionamento dos órgãos e instituições públicas. As infrações são consideradas altamente graves, já que quando da sua ocorrência, o Estado deixa de prestar serviços essenciais à coletividade, encargo este que é constitucionalmente atribuída a esta, e passa a custear atividades privadas, ou seja, retira o caráter coletivo e acaba por privilegiar uma minoria.

Enaltece ainda o autor, que o grau de reprovabilidade e lesividade das condutas criminosas descritas no Capítulo XI do Código Penal causa um extermínio concreto, uma vez o comparado com os crimes contra a pessoa. Pois esclarece que no primeiro caso ( crimes contra a Administração Pública) ocorre lesividade ao ponto de atingir negativamente um número indeterminados de pessoas, nota-se , por exemplo, no crime de corrupção passiva, remetendo à lembrança desvio de dinheiro público, cuja destinação deveria ser a construção de escolas públicas, hospitais, contratação de serviços que auxiliam as prestações dos serviços públicos, etc., já nos crimes contra a pessoa, assevera que o alvo de um homicida, por exemplo, é atingir uma ou algumas pessoas, isto é, um número preciso e determinado (GRECO, 2013).

Noutro norte, é oportuno lembrar que a Constituição Federal se preocupou em zelar pelo bom funcionamento do instituto público, assegurando em seu corpo



constitucional, mais precisamente em seu art. 37, caput, CF<sup>8</sup>, princípios basilares que deverão reger toda e qualquer atividade administrativa, sendo estes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Há de se mencionar que os princípios precedentes possuem a maestria de garantir a Administração Pública e aos cidadãos o zelo e a prioridade do interesse público.

Para além do amparo constitucional, é importante mencionar que as normas infraconstitucionais também positivam seguimentos frente ao zelo pela Administração, prova disso são as tipificações dos crimes contra a Administração Pública (Código Penal), Leis como abuso de autoridade – lei 4.898\65, lei de licitações – lei 8666\93, e dentre outros diplomas legais, todos com uma finalidade comum: proteger a Administração Pública, mantendo seu decoro e probidade.

## **2.2 Tipificação dos crimes contra a Administração Pública**

Dada a conceituação e definição jurídica acerca dos crimes contra a Administração Pública, bem como o bem tutelado frente a tipificação no que toca as ações que violam a integridade pública, é de grande valia a menção dos crimes em espécie, estes resguardados no Título XI do Código Penal.

Os crimes contra a Administração Pública são divididos em três capítulos, sendo eles: o primeiro, crimes praticados por funcionários públicos (agentes que integram a própria Administração), o segundo crimes praticados por particulares contra a Administração Pública/ interesse coletivo, e o terceiro crimes contra a Administração da Justiça.

Nessa esteira, objetivando melhor compreensão, para além da divisão recém-apresentada, explora-se a classificação dada aos crimes funcionais, haja vista que os crimes contra a Administração são encorpados em matéria própria, implicando em características específicas para a sua consumação, como será demonstrado a seguir. Para tanto, aproveita-se da subdivisão dada à modalidade funcional, sendo está no viés próprio e impróprio.

Assim, necessário se faz o esclarecimento do que vem a ser um crime funcional. Nesse passo, aduz-se ser funcional crime cuja prática origina-se na figura de um funcionário e\ou agente que atua em nome do interesse público, ou seja,

---

<sup>8</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ”

aquele que desenvolve qualquer atividade, seja este particular ou funcionário público, em mando da Administração Pública, fica sujeito as penalidades previstas no Código Penal, quando de práticas que vão de encontro com o interesse público (MAZZA,2012).

Entende-se por crime funcional em seu prospecto próprio, delitos cuja figura do funcionário público é essencial para a configuração criminosa, a título exemplificativo, aponta-se a prevaricação, positivada no art. 319 do Código Penal, sendo imprescindível para a sua intitulação a pratica das elementares do tipo por um funcionário público, razão que sustenta a divisão ora apresentada.

Nesse sentido, elenca-se a modalidade de crime funcional imprópria, entendida como aquela em que tanto o funcionário público quanto o particular podem incorrer na pratica delituosa, sendo o crime de peculato o exemplo condizente com a classificação exposta, este previsto no art. 312, §1º do Código Penal.

Delimitada a classificação quanto a positivação dos crimes referentes a Administração Pública, é sensível a percepção que tal diferenciação implica diretamente na compreensão frente aos reflexos das penalidades, haja vista que a depender das características de quem praticou determinada conduta, e a depender do crime em espécie, cogita-se a viabilidade jurídica de uma possível sanção.

Na mesma conjectura, cumpre abordar que o título destacado no Código Penal para proteção do interesse público, são de ação penal pública incondicionada, sendo dever da autoridade administrativa agir de modo a tomar as medidas cabíveis referentes a cada caso, sob pena de responsabilização. Atos cuja gravidade não seja tão acentuada, aponta-se o âmbito administrativo como meio apto e viável a apuração de eventual conduta afrontosa a administração. Tendo em vista a viabilidade da via administrativa, aborda-se a sindicância, inquéritos e processos administrativos como instrumentos hábeis para averiguação de fatos delituosos, cujo contexto fático possibilite a aplicação de soluções administrativas, afastando o judiciário (MORAES, 2002).

Por outro lado, sendo o caso de maior gravidade, a situação fática deve ser informada e encaminhada ao Ministério Público, uma vez que este se reveste como titular da ação penal, atuando de modo a tomar as medidas pertinentes e cabíveis na esfera criminal, conforme disposição normativa do art. 129, I, da Constituição Federal.

### 2.3 Da moralidade administrativa

Num primeiro contato com o termo moralidade, convém esclarecer que este passou a ser vislumbrado juridicamente no direito civil, uma vez que das relações contratuais regidas por este ramo, observou-se a necessidade de regras morais no tocante as obrigações provenientes dos acordos, coibição de exercício abusivo nas relações estabelecidas e etc.

Com este pontapé, a esfera pública, em especial o direito Administrativo, começa a enaltecer a moralidade frente ao exame jurisdicional do desvio de poder, que culmina na ilegalidade quanto as fins, propiciando que tais fins ilícitos alcancem finalidades pautadas em irregularidades e imoralidade, ferindo de morte o intento de proteção legal esperado (DI PIETRO, 2017).

Outrossim, as indagações quanto as distinções de legal e ilegal, justo e injusto, honesto e desonesto, começam a fazer-se presentes no âmbito administrativo. Desse modo, é notório a indispensabilidade da moralidade em todos os atos administrativos.

Em que pese os apontamentos precedentes, é válida a observância que o preceito moralidade encontra posituação constitucional, e elevada a nível de fundamento para nortear toda a Administração Pública, conforme art. 37, caput, da Constituição Federal.

A moralidade administrativa perfaz-se tão crucial que em disposições constitucionais (além do art. 37, CF) e legislações esparsas é comum a menção de preceitos que remetem a esta, já que é visível o cuidado em ratificar como as condutas oriundas do Poder Público devem pautar seus atos.

Nesse íterim, para melhor compreensão, aponta-se o art. 5, inciso LXXIII da Constituição Federal<sup>9</sup>, que amplia as hipóteses de cabimento da ação popular, referendando a ofensa à moralidade administrativa como hipótese.

Assim, cabe frisar, a título de exemplificação, a lei nº 9.784/99 que versa sobre o Processo Administrativo, positivando em seu corpo legal, mais precisamente

---

<sup>9</sup>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

em seu art. 2º, *caput*,<sup>10</sup> o princípio da moralidade como obrigatório em qualquer ato proveniente da Administração Pública, ultrapassando esse dispositivo, ratifica a importância do princípio no parágrafo único, inciso IV do supracitado artigo, atribuindo padrões éticos, decoro e boa-fé como desdobramentos lógicos da moralidade administrativa.

Evidencia-se que os agentes da administração, ficam sujeitos aos preceitos éticos e morais tanto quanto esta, assim, é concebível a afirmação de que a violação frente a esses parâmetros implica na desordem do próprio ordenamento jurídico, sendo passível desde logo a intervenção do judiciário, uma vez que constitui ato ilícito.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles esclarece:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2012, p. 90)

Destarte, a moralidade administrativa perfaz-se como pilar para Administração pública, assim como para aqueles que com ela contratam, prova deste apontamento está para a responsabilização destes por inobservância ao princípio em comento, ou seja, terceiros que estabelecerem relação jurídica com ente público deverão respeitar os princípios norteadores da Administração Pública. A boa-fé, decoro, probidade e moralidade refletem em orientações mínimas e básicas a serem respeitadas, considerando que atos divergentes dessas premissas são considerados viciados (DI PIETRO, 2017).

Noutra banda, cumpre ressaltar que a conceituação e apontamentos precedentes sobre o viés da moralidade no âmbito administrativo, relaciona-se intrinsecamente com os crimes praticados contra a Administração Pública, isto porque, é inconcebível uma análise casuística de atos que violem a gestão pública sem remeter ao primado da moral administrativa.

Para além do aspecto moral, indaga-se a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública, tomando por

---

<sup>10</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

base justamente o ferimento ou não do princípio constitucional em comento (princípio da moralidade administrativa).

Nesse sentido, enaltece-se a inconsistência dos tribunais frente à questão recém- suscitada, haja vista que estes possuem posicionamentos divergentes no que toca o comprometimento ou não da moralidade administrativa ao possibilitar a aplicação do princípio bagatelar, primado com fito de afastar a materialidade da conduta, tornando-a atípica, ou seja, impossibilitando a punição de ações que outrora seriam puníveis, por encontrar, a depender do caso concreto, o enquadramento nos requisitos que desencadeiam a sua aplicabilidade (GASPARINI,2003).

Nessa esteira, destaca-se a seguir os entendimentos dos Tribunais Superiores no tangente ao aludido ponto, demonstrando suas tendências quando do julgamento de casos que envolvem a Administração Pública em confronto com o princípio bagatelar, elencando quais suas principais fundamentações para afastar ou aplicar o supracitado princípio.

### **3 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL**

Como abordado anteriormente, inexistente consenso jurisprudencial com relação ao assunto proposto, por discordarem os tribunais quanto ao alcance da moralidade administrativa nos crimes contra a administração pública, ficando indefinido posicionamento consolidado sobre a possibilidade ou não da aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração.

Para fins de melhor compreensão, será demonstrado os entendimentos dos Tribunais Superiores, a saber: Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, buscando, de forma direta e objetiva, o apontamento dos pontos controversos entre os mesmos.

Com sustento na delimitação empregada, assevera-se que existe, apenas um crime em espécie que os Tribunais Superiores admitem, de forma unânime, e sem qualquer descompasso, a aplicação do Princípio da Insignificância. Este corresponde ao crime de descaminho (MELLO, 2009).

O crime de Descaminho<sup>11</sup> trata de mercadorias estrangeiras que são importadas para o país em desconformidade com a lei, a conduta delituosa consiste no fato do não pagamento do imposto devido. Nessa esteira, esclarece-se que a aplicação consiste no crime praticado por particular em desfavor da Administração, ou seja, modalidade enquadrada nos tipos de crimes cometidos por particulares contra a Administração Pública.

Assim, tomando por base as disposições da lei 10.522/2002<sup>12</sup>, a jurisprudência excepciona, de forma pacífica que cabe a aplicação do princípio bagatela no mencionado crime. A justificativa consiste no fato de considerar aspectos próprios/característicos do crime, e se sua punição em determinados casos não é importante para a seara fiscal/execução, o direito penal deverá considerar tal informação<sup>13</sup>.

Desta forma, é sensível a observância que os tribunais divergem quanto aos demais crimes contra a Administração Pública, possuindo entendimentos conflitantes, haja vista ser a Administração regida por princípios específicos, cuja atenção é voltada para a proteção do interesse público/coletivo.

Nesse prisma, será abordado a seguir os posicionamentos jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, com o devido apontamento de suas decisões, e as razões que as embasam.

### **3.1 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal**

Frente a divergência jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal entende pela possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública. Nesse sentido, as suas decisões baseiam-se nas características do caso concreto, e quando atendidos os requisitos que permitem a aplicabilidade bagatela, o STF posiciona-se no sentido de não ocorrer a afetação da moralidade administrativa. Isto porquê, a prática de um crime, mesmo que contra

---

<sup>11</sup> Tipificado no art. 334 do CP e punido com reclusão de um a quatro anos, o descaminho consiste em *iludir*, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento, o pagamento de direito ou imposto devido em face da entrada ou saída da mercadoria não proibida.

<sup>12</sup> Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências.

<sup>13</sup> Incide o princípio da insignificância aos crimes tributários federais e de descaminho quando o débito tributário verificado não ultrapassar o limite de R\$ 20.000,00, a teor do disposto no artigo 20 da Lei 10.522/2002, com as atualizações efetivadas pelas Portarias 75 e 130, ambas do Ministério da Fazenda". [http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Terceira-See%C3%A7%C3%A3o-fecha-em-R\\$-20-mil-valor-m%C3%A1ximo-para-aplica%C3%A7%C3%A3o-de-insignific%C3%A2ncia-em-crime-de-descaminho](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Terceira-See%C3%A7%C3%A3o-fecha-em-R$-20-mil-valor-m%C3%A1ximo-para-aplica%C3%A7%C3%A3o-de-insignific%C3%A2ncia-em-crime-de-descaminho) <acesso> 01/10/2018.

a Administração Pública, não deve ser analisada de forma isolada, ao revés deverá ser observada em consonância com as particularidades do caso.

Nesse sentido, o Supremo tem adotado, para além do crime de descaminho, a aplicação do princípio da insignificância frente aos crimes contra a Administração, sendo claro que necessário se faz um análise contextual de cada caso em concreto, tendo como inadmissível a sua não aplicação de plano, uma vez que tal atitude iria ignorar as reais condições do caso, suprimindo o modo como aconteceu e o motivo que ensejou determinada prática delituosa (MELLO, 2009).

Não são raros os casos cuja análise pelo STF refletiu na aplicação do postulado bagatela nos crimes contra a Administração Pública. Desta forma, destaca-se o HC 112388 julgado em 21/08/2012, cujo entendimento admitiu a aplicação do postulado da insignificância, ocasionando o afastamento da tipicidade material da conduta.

Nesse HC, a suprema corte entendeu:

AÇÃO PENAL. Delito de peculato-furto. Apropriação, por carcereiro, de farol de milha que guarnecia motocicleta apreendida. Coisa estimada em treze reais. Res furtiva de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Circunstâncias relevantes. Crime de bagatela. Caracterização. Dano à probidade da administração. Irrelevância no caso. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada. HC concedido para esse fim. Voto vencido. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento.(STF - HC: 112388 SP, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 21/08/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2012 PUBLIC 14-09-2012)

Nesse interim, resta demonstrado que o STF se posiciona no sentido de analisar de maneira concreta cada situação, cujo resultado poderá admitir a aplicação da insignificância nos crimes contra a Administração, que por sua vez não implica no distanciamento da moralidade administrativa.

Desta feita, convém ratificar que o Supremo não apresenta óbice quando da aplicação da bagatela, reitera por sua vez, que a possibilidade de incidir o princípio em comento poderá sobressair-se, desde que ocorra o preenchimento dos requisitos que o possibilitam.

Explanado os argumentos do STF, e entendido qual sua colocação com relação a problemática exposta em momento precedente, segue-se com a exposição e argumentos jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça.

### **3.2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça**

Diferentemente do Supremo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) demonstra em seus julgados a impossibilidade do princípio da insignificância agregar-se nos crimes contra a Administração Pública, mesmo que a situação de fato preencha os requisitos que admitem a aplicação da bagatela.

Nesse sentido, o STJ menciona como fundamento máximo a preservação do moralidade administrativa, asseverando que a aplicação da insignificância afeta diretamente o princípio da moralidade, refletindo de modo negativo no interesse público, que é o bem juridicamente protegido pela Administração.

Desta feita, no dia 20 de novembro de 2017, a Corte especial do Superior Tribunal de Justiça aprovou a súmula 599<sup>14</sup>, cuja redação afirma os seguimentos de seus julgados, tornando expresso seu posicionamento em não admitir a aplicação do postulado da insignificância nos crimes contra a Administração Pública. Nesse sentido, o tribunal ressalta que a impossibilidade se dá em virtude de a moral administrativa ser insuscetível de apreciação econômica, e mesmo que o bem atingido possua valor irrisório, não justifica a incidência da bagatela.

Analisando o entendimento jurisprudencial ora exposto, cumpre acrescentar que o STJ demonstra de forma objetiva que a moralidade administrativa deve ser resguardada, por defender que o objetivo da tipificação dos crimes contra a Administração Pública ultrapassa o valor da lesão e alcança sobre tudo a moral administrativa, razão que sustenta o posicionamento do Tribunal (MAZZA, 2012).

Nessa senda, com a aprovação e edição da súmula 599 do STJ, resta demonstrado que este não compartilha do entendimento do Supremo, mostrando-se de forma inflexível frente a questão.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em virtude dos fatos explanados, é de fácil percepção que há uma divergência quanto ao entendimento dos tribunais superiores no que diz respeito à aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública. Embora o postulado da insignificância não possua expressa previsão no

---

<sup>14</sup> Súmula 599 - O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública. (Súmula 599, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/11/2017, DJe 27/11/2017). [http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27599%27\).sub.< Acesso em 02/10/2018>](http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27599%27).sub.< Acesso em 02/10/2018>)



ordenamento jurídico, convém esclarecer que se trata de uma construção doutrinária, cujo objetivo perfaz-se na exclusão da tipicidade material da conduta.

Destarte, resta demonstrado que a aplicação da bagatela é aceita e utilizado no direito brasileiro. No entanto, aduz-se que frente aos crimes contra a Administração Pública, existe maior atenção quando da incidência desta, haja vista o primado da Moralidade Administrativa.

Firmado nesta razão, é que os tribunais superiores justificam seus posicionamentos jurisprudenciais. Desta forma, ratifica-se que a moralidade administrativa é o ponto de que determina de forma objetiva o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior de Justiça (STJ).

Nessa conjectura, o STF entende que a aplicação do princípio da insignificância não fere a moral administrativa e zela pela observação das especificidades do caso concreto. Encarando como inaceitável a decisão que pugne pela não aplicação de plano sob a justificativa de tratar-se de crimes contra Administração Pública. Por isto, o Supremo possui entendimento jurisprudencial no sentido de aceitar a aplicação do postulado bagatelar nos crimes contra a Administração Pública.

Noutra banda, o STJ consolida seu entendimento jurisprudencial afirmando a impossibilidade de aplicação do princípio da bagatela nos crimes contra a Administração Pública. Considera que a aplicação interfere na moral administrativa, o que não pode ser permitido, haja vista cuidar-se do interesse público/coletivo. Assim, resta demonstrado que o STJ não compartilha do posicionamento do Supremo, tendo em vista que dispensa qualquer análise prévia de casos que versem sobre crimes contra a Administração.

Em virtude dos fatos mencionados, conclui-se que é manifesta a divergência jurisprudencial dos tribunais superiores frente à possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública. Nesse sentido, entende-se que deve ser feita uma observação minuciosa dos fatos e condições que ensejaram a prática delituosa em face da Administração, analisando-a em compasso com a moral administrativa. Para então, decidir-se sobre a possibilidade do postulado bagatelar fazer-se presente nos crimes contra a Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

BAHIA, Flávia. Direito Constitucional. Niterói: Impetus, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.- 30Ed. Ver. Atual- Rio de Janeiro, Forense, 2017.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e Razão-teoria do garantismo penal. 2ed., São Paulo: RT 2006.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. 9ed. Niterói. Impetus, 2013.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8a ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Luis Flavio. Principio da Insignificancia e outras excludentes da tipicidade. 2ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2010.

MIRABETE, Julio Fabrini. Manual de Direito Penal-parte geral. 28ed. São Paulo: Ed. Atlas SA, 2012.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012;

NUCCI, Guilherme. Direito Penal-parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. PIERANGELI, Jose Henrique. Manual De Direito Penal Brasileiro- parte geral. 9ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

