

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

TÍTULO DO ARTIGO: Análise do Princípio da Insignificância e sua compatibilidade com os crimes contra a Administração Pública.

Marília Paiva Valle¹

Marcos Matos Brito de Albuquerque Junior²

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade examinar os conceitos fundamentais relacionados ao Princípio da Insignificância no Direito Penal, abordando sua origem histórica, seus fundamentos teóricos e os critérios que norteiam sua aplicabilidade. Busca-se compreender de que forma esse princípio, orientado pelos postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima, pode ser compatível com os delitos praticados contra a Administração Pública. Para tanto, o estudo analisa os princípios que regem a Administração Pública, especialmente a moralidade e a probidade administrativa e os critérios de classificação dos crimes funcionais. O objetivo central consiste em avaliar se a incidência do Princípio da Insignificância nos crimes funcionais e demais infrações contra a Administração Pública é juridicamente admissível, à luz da doutrina e da jurisprudência dos tribunais superiores. Utilizam-se como principais fontes de pesquisa as obras de autores renomados, como Cezar Roberto Bitencourt, Rogério Sanches Cunha e Rogério Greco, bem como legislações, dissertações e decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal. Adota-se o método indutivo, mediante documentação indireta e pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque analítico e crítico sobre o tema.

Palavras-chave: Princípio da Insignificância; crimes contra a Administração Pública; Direito Penal; Princípio da Intervenção Mínima.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo realizar uma abordagem crítica sobre a aplicação do princípio da insignificância nos delitos que envolvem a Administração Pública, com destaque para o embate entre os fundamentos da intervenção mínima

¹ Marília Paiva Valle; Pós-graduada em Execução Cível; mariliapaiva.adv@gmail.com

² Marcos Matos Brito de Albuquerque Junior; Ph.D. em Gestão; marcos.matosbrito@gmail.com

no Direito Penal e a salvaguarda da moralidade administrativa, considerada um bem jurídico de caráter difuso.

O tema revela-se de indiscutível relevância acadêmica e prática, notadamente em virtude das distintas interpretações conferidas por tribunais superiores brasileiros, o que ocasiona instabilidade normativa e insegurança jurídica.

A questão central que impulsiona esta investigação consiste em apurar em que condições o princípio da insignificância pode ser compatível com o regime jurídico-penal aplicável aos crimes funcionais, tendo em vista o confronto entre os limites impostos à atuação penal e a necessidade de proteção eficiente dos valores republicanos e éticos que regem a Administração Pública.

Ademais, pretende-se compreender como a divergência entre os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (favorável, em certos casos, à aplicação do princípio) e do Superior Tribunal de Justiça (majoritariamente contrário) repercute na efetividade da tutela penal e na previsibilidade das decisões judiciais.

A relevância do tema justifica-se, sobretudo, pela crescente preocupação em evitar a banalização do Direito Penal e, ao mesmo tempo, assegurar que a atuação do agente público esteja sujeita a sanções quando houver comprometimento da integridade institucional, ainda que sob a aparência de uma lesão mínima.

O princípio da intervenção penal mínima exige que apenas condutas efetivamente lesivas sejam objeto de persecução criminal. No entanto, os crimes contra a Administração Pública possuem peculiaridades, uma vez que atingem interesses coletivos e valores imateriais, cuja vulneração simbólica pode acarretar sérias consequências à legitimidade do poder estatal.

A hipótese formulada parte da premissa de que, embora o princípio da insignificância represente importante mecanismo de racionalização do sistema penal, sua aplicabilidade aos ilícitos que envolvem a Administração Pública deve ocorrer de forma excepcional e criteriosa. Isso porque tais infrações comprometem bens jurídicos de ordem institucional, como a confiança social, a probidade administrativa e o respeito aos princípios constitucionais da legalidade e moralidade.

O objetivo geral do artigo consiste em examinar, sob a ótica doutrinária, normativa e jurisprudencial, a possibilidade e os limites de aplicação do princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública.

Para isso, são traçados como objetivos específicos: (i) apresentar os fundamentos teóricos e normativos do princípio da insignificância no ordenamento penal brasileiro; (ii) descrever os delitos funcionais e os bens jurídicos por eles protegidos; (iii) investigar os parâmetros adotados pela doutrina e jurisprudência na aplicação do referido princípio; (iv) analisar a divergência entre o STF e o STJ no tocante à sua aplicação em crimes administrativos; e (v) propor diretrizes interpretativas que conciliem a proteção do interesse público com os limites da atuação penal.

A estrutura do artigo contempla, além desta introdução, uma segunda seção dedicada ao estudo do princípio da insignificância no contexto penal; uma terceira parte que discorre sobre os crimes contra a Administração Pública e a natureza dos bens jurídicos por eles atingidos; uma quarta seção que trata da aplicação (ou não) do princípio da insignificância nesses delitos, com base na jurisprudência nacional; e, por fim, as considerações finais, que resumirão os achados da pesquisa e apresentarão possíveis conclusões sobre o tema.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO DIREITO PENAL BRASILEIRO

O Princípio da Insignificância, ou da bagatela, representa um instrumento jurídico de contenção do poder punitivo estatal, alicerçado nos princípios da fragmentariedade, subsidiariedade e intervenção mínima do Direito Penal. Tal princípio busca afastar do campo penal aquelas condutas formalmente típicas, mas que, por sua insignificância, não causam lesão relevante ao bem jurídico tutelado.

A aplicação do princípio encontra fundamento na máxima do direito romano *de minimis non curat praetor*, segundo a qual o direito não deve se ocupar de questões irrelevantes. Estefam e Gonçalves (2024) afirmam que "o Direito Penal, num ambiente jurídico fundado na dignidade da pessoa humana [...] não deve criminalizar comportamentos que produzam lesões insignificantes aos bens juridicamente tutelados", razão pela qual tais condutas são consideradas materialmente atípicas (ESTEFAM; GONÇALVES, 2024, p. 95).

No julgamento do *Habeas Corpus* n. 84.412/SP, o Supremo Tribunal Federal consolidou os critérios objetivos para a incidência do princípio da insignificância, sendo eles: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) ausência de periculosidade social da ação; c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e d) inexpressividade da lesão jurídica provocada (BRASIL, STF, HC 84.412/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 19 nov. 2004).

Nesse mesmo sentido, Diniz e Viana (2024) explicam que a tipicidade penal exige, além da subsunção formal ao tipo, a análise da tipicidade material, a qual se verifica pela relevância da ofensa ao bem jurídico. Para as autoras, "em virtude da natureza fragmentária do direito penal, apenas deverão ser tipificadas condutas que, de forma séria, lesionem ou exponham a perigo os bens jurídicos mais valiosos para a manutenção e o progresso da sociedade" (DINIZ; VIANA, 2024, p. 295).

A doutrina majoritária considera que a insignificância penal exclui a tipicidade material da conduta. Nesse ponto, Raizman (2019, p. 101) ressalta que "a proposta punitiva deve considerar expressões significativas do bem jurídico por força de sua característica de *ultima ratio*. Com efeito, se a consideração do bem jurídico for insignificante, não será necessária a intervenção punitiva e sim outro tipo de modelo de solução de conflitos".

Paschoal (2015), ao tratar da intervenção mínima, também destaca a necessidade de respeito ao princípio da fragmentariedade, segundo o qual nem todas as lesões a bens jurídicos penalmente relevantes justificam a atuação do Direito Penal. "Mesmo quando há bem jurídico digno de tutela penal, a proteção penal não é absoluta, mas fragmentária" (PASCHOAL, 2015, p. 12).

Já Estefam e Gonçalves (2024) acrescentam que a concepção moderna do princípio da insignificância foi desenvolvida por Claus Roxin, com base nas ideias de Hans Welzel, reafirmando que se trata de uma "causa de exclusão da tipicidade (material) da conduta" (ESTEFAM; GONÇALVES, 2024, p. 95).

A jurisprudência do STF corrobora essa interpretação, destacando que o princípio expressa um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, que deve considerar não apenas o resultado da ação, mas também as circunstâncias do agente e do fato (STF, RHC 187.677, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão: Alexandre de Moraes, 1ª Turma, julgado em 08.09.2020).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, complementa os critérios do STF com requisitos subjetivos, como a extensão do dano, a situação econômica da vítima,

as condições pessoais do agente e a presença de contumácia delitiva (ESTEFAM; GONÇALVES, 2024, p. 99).

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, complementou os critérios objetivos com elementos subjetivos, tais como a condição pessoal do réu (inclusive quanto à contumácia delitiva), a situação da vítima e as circunstâncias do crime. Também fixou balizas quantitativas, reconhecendo a atipicidade material, por exemplo, em subtrações cujo valor não ultrapasse 10% do salário mínimo, quando o bem pertence a pessoa física, e até 20% quando se trata de bem pertencente a pessoa jurídica (AgRg no AREsp 2.073.862/DF).

A jurisprudência, portanto, reconhece que a aplicação do princípio da insignificância exige análise ampla e criteriosa, que vá além da dimensão econômica do dano, alcançando a gravidade da conduta, o bem jurídico violado e a reprovabilidade do comportamento.

Conforme leciona Bitencourt (2018, p. 63):

(...) a tipicidade penal exige ofensa de alguma gravidade aos bens jurídicos tutelados, pois não é qualquer ofensa a tais bens suficiente para configurar o injusto típico. É indispensável uma efetiva proporcionalidade entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal (pena aplicável). Não raro, condutas que se amolda, formalmente, a determinado tipo penal não apresentam nenhuma relevância material.

Dessa forma, o princípio da insignificância atua como mecanismo de racionalização do sistema penal, restringindo a criminalização a situações de real necessidade e relevância social, e evitando o uso abusivo da pena em contextos de lesões irrelevantes. Contudo, como se verá na próxima seção, sua aplicação encontra limites importantes quando se trata de crimes contra a Administração Pública, cuja natureza simbólica e institucional dos bens jurídicos tutelados impõe especial atenção.

2.2 DA APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No capítulo anterior, identificou-se que para aplicar o princípio da insignificância no sistema jurídico brasileiro é indispensável o preenchimento de quatro requisitos, quais sejam: mínima ofensividade da conduta do agente; nenhuma periculosidade social da ação; reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e inexpressividade da lesão jurídica provocada.

2.2.1 Dos crimes contra a Administração Pública

A Constituição Federal estabelece, no *caput* do artigo 37, que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios são a base para a atuação do Estado na consecução do interesse coletivo, servindo de parâmetro para a regularidade e a legitimidade dos atos administrativos.

A partir dessa premissa, compreende-se que a tutela penal dos atos lesivos à Administração Pública tem por objetivo assegurar não apenas o funcionamento das instituições estatais, mas também a integridade da moralidade e da probidade administrativas. Como destaca Greco (2009, p. 357), muitos dos delitos contra a Administração Pública, embora aparentemente atinjam apenas o Estado, refletem em prejuízos diretos à coletividade, privando a sociedade de serviços essenciais ou comprometendo a credibilidade das instituições públicas.

Os crimes contra a Administração Pública encontram-se disciplinados no Título XI da Parte Especial do Código Penal Brasileiro, abrangendo os artigos 312 a 359-H. Estes dispositivos contemplam infrações cometidas tanto por agentes públicos quanto por particulares que atentem contra o funcionamento, a moralidade e a eficiência da máquina estatal.

Nesse contexto, os delitos são agrupados em cinco capítulos: I – dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral; II – dos crimes praticados por particular contra a Administração; II-A – dos crimes contra a Administração Pública estrangeira; III – dos crimes contra a administração da justiça; e IV – dos crimes contra as finanças públicas.

Conforme leciona Gustavo Guadanhim:

Dessa forma, a organização da Parte Especial, aliada às próprias rubricas dos delitos, deixa pouco espaço para subjetivismo na definição do bem jurídico objeto de proteção. Mesmo nos casos de legislação extravagante, isto é, em que não se trata de codificação, as ementas e o primeiro artigo dessas próprias leis orientam a determinação de seu objeto (artigo 5º e 7º da Lei Complementar 95/1998). (GUADANHIM, 2018 p. 144)

No âmbito do Direito Penal a definição de Administração Pública é mais abrangente do que a função administrativa dos poderes constituídos que versam o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, uma vez que compreende a sua função jurisdicional e a sua função normativa.

A definição de funcionário público está prevista nos artigos 327 e 337-D, ambos do Código Penal, o qual é coerente em ampliar o alcance ao definir que funcionário público, para os efeitos penais, é quem exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que de forma transitória ou sem remuneração.

Desse modo, a Administração Pública procura assegurar o funcionamento regular das funções estatais, as quais constituem um bem jurídico que, embora represente um interesse inerente ao próprio Estado, engloba diversos direitos individuais. Por essa razão, evidencia-se a imprescindibilidade de sua tutela.

Conforme verificado anteriormente, o princípio da insignificância mostra-se para justificar a inexistência de tipicidade material do crime, em razão da sua mínima ofensividade da lesão jurídica provocada. Logo, o princípio da insignificância pode se aplicado quando houver ínfima lesão ao bem jurídico tutelado.

Os tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), têm adotado uma postura majoritariamente rígida em relação aos crimes contra a administração pública. A Súmula nº 599 do STJ, por exemplo, estabelece que o princípio da insignificância não se aplica aos delitos contra a Administração Pública, uma vez que esses crimes violam bens jurídicos imateriais, como a moralidade e a probidade administrativa, os quais não comportam quantificação econômica.

Nesse sentido, o STJ já se manifestou no sentido de que a irrelevância do valor do prejuízo não afasta a tipicidade penal do fato, pois o bem jurídico tutelado é a própria moralidade administrativa (AgRg no HC n. 892.860/SP, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 19/6/2024).

Com efeito, o conceito de Administração Pública no âmbito penal é mais amplo do que aquele adotado pelo Direito Administrativo. Para os fins penais, considera-se como integrante da Administração qualquer pessoa que exerça, mesmo de forma transitória ou sem remuneração, função pública, nos termos do artigo 327 do Código Penal.

Este conceito extensivo permite abarcar inclusive agentes delegados, funcionários de empresas paraestatais e trabalhadores vinculados a entidades privadas contratadas pelo Poder Público para executar atividades típicas do Estado.

Os crimes funcionais – assim denominados pela doutrina – são aqueles cometidos por servidores públicos no exercício de suas atribuições, com violação dos deveres funcionais e desvio de finalidade. Podem ser classificados em próprios, quando a condição de funcionário é indispensável para a configuração do tipo penal (como ocorre na prevaricação, art. 319 do CP), e impróprios, quando o fato típico poderia ser cometido também por particulares (como o peculato-furto, art. 312, §1º, do CP).

A doutrina reconhece ainda que tais delitos possuem natureza difusa ou transindividual, pois, embora o Estado figure como vítima direta, os reflexos das condutas ilícitas atingem toda a coletividade, minando a confiança nas instituições públicas. É o caso, por exemplo, da corrupção, cujos efeitos negativos transcendem o dano patrimonial, afetando áreas sensíveis como a saúde, a educação e a segurança pública.

Nesse panorama, o princípio da moralidade administrativa assume papel central na repressão aos crimes contra a Administração Pública. Esse princípio impõe que os atos administrativos estejam não apenas em conformidade com a lei, mas também com padrões éticos, de decoro, honestidade e lealdade.

Di Pietro (2001, p. 37) destaca que a legalidade, por si só, não é suficiente para legitimar o ato administrativo, sendo necessária sua conformidade com os padrões morais aceitos socialmente. Meirelles (2012, p. 90), por sua vez, enfatiza que a moralidade é elemento essencial de validade do ato administrativo, ao lado da legalidade e da finalidade.

Dessa forma, a proteção penal da Administração Pública encontra justificativa na necessidade de resguardar o regular exercício das funções estatais, a confiança da sociedade na gestão pública e o patrimônio coletivo. Para tanto, o Estado estabelece sanções específicas para condutas que atentem contra esses valores, conferindo-lhes relevância penal e promovendo, assim, a responsabilização dos agentes públicos e privados que delas se afastem.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa de cunho indutivo, alicerçada em pesquisa bibliográfica e documental. Fundamentada-se em doutrina

especializada, dispositivos legais e julgados relevantes proferidos pelas cortes superiores. O método qualitativo permite uma análise aprofundada da pesquisa realizada. A abordagem será essencialmente analítica, visando identificar os principais entraves e perspectivas sobre o tema.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA AOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL BRASILEIRA

A jurisprudência brasileira, especialmente a oriunda das Cortes Superiores — STJ e STF —, tem desempenhado papel fundamental na construção de balizas interpretativas sólidas acerca dos crimes cometidos contra a Administração Pública. Esses delitos, por resguardarem bens jurídicos como a moralidade, a probidade, o patrimônio público e a eficiência da gestão estatal, recebem atenção redobrada da jurisprudência, que tende a adotar postura rigorosa, sobretudo quanto à incidência de princípios como o da insignificância.

4.1 Entendimento do Superior Tribunal de Justiça

De início, cumpre ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça em 20/11/2017, através da edição da Súmula nº 599, consolidou o entendimento de que, de forma geral, não se aplica o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública, por se tratar de infrações penais que atingem diretamente a confiança da sociedade no funcionamento ético do Estado.

Com efeito, conforme enunciado da Súmula 599 do STJ: "*O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública*". Tal posicionamento busca salvaguardar o núcleo essencial dos deveres funcionais e o respeito às instituições públicas.

Dessa forma, ainda que o valor do prejuízo causado pelo agente público seja insignificante, ele responderá penalmente pelo tipo penal o qual infringiu em virtude do desrespeito à moralidade administrativa, independentemente do valor econômico.

Vejamos o que dispõe o julgado do Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 170.748/SP, do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PEDIDO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. JUSTA CAUSA. INÉPCIA DA INICIAL. REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. SUPOSTOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TESE DE PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. TESES DE MÉRITO VISANDO À ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA. AMPLO REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO INCOMPATÍVEL COM A VIA ELEITA. SÚMULA 182/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

I - Nos termos da jurisprudência consolidada nesta Corte Superior, cumpre ao agravante impugnar especificamente os fundamentos estabelecidos na decisão agravada. II – [...] III – [...] IV - In casu, a r. denúncia de fls. 18-22 bem descreveu a data e o local dos fatos, assim como a qualificação da parte agravante, de forma a imputá-la como supostamente incurso no crime previsto no art. 312, caput, do Código Penal. V - Como destacado na decisão aqui agravada, a r. denúncia descreveu a conduta imputada à parte agravante nos seguintes termos (fls. 18-22): "(...) Consta dos autos do incluso inquérito policial que, no dia 15 de janeiro de 2020, no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Sorocaba, sediado na R. Osvaldo de Jesus, 45 - Boa Vista, nesta cidade e comarca, que tem como responsável e **investido no cargo de Oficial Titular a pessoa de C A O R, M Z P G desviou de suas destinações típicas, em proveito próprio, o valor de R\$ 54,99 (cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos), dinheiro do qual tinha posse em razão do seu cargo.** Conforme apurado, na data acima mencionada, a denunciada (...), que **ocupava a função de substituta do Oficial Maior do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Sorocaba/SP, com o escopo de saldar parte de dívida particular, sem a ciência e autorização de do Oficial Titular, deixou de receber de T da C V o valor de R\$ 54,99 (cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos) devido para emissão de certidão nº 439.014, do qual parte deveria ser destinado aos cofres públicos.** M tinha como atribuições a chefia do Setor de Certidões Imobiliárias, a supervisão do cumprimento das determinações das rotinas do ofício, (...) porém exercidas por particulares mediante delegação. Dos emolumentos recebidos pela serventia, parte é destinada ao próprio cartório, e parte é revertida ao Estado através do recolhimento de taxas remuneratórias de serviços públicos (...) configura o tipo penal do peculato (...). Ao ser cobrado sobre o débito referente à certidão, T esclareceu que realizava serviços particulares para M desde 2016 e, em janeiro de 2020, pelos serviços já prestados, precisava receber a quantia de R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais). T, então, solicitou e obteve a certidão, e se propôs a pagá-la, mas a denunciada M lhe disse que não seria necessário, pois o valor seria descontado da dívida particular e, que, ainda, faria ela o repasse do monte aos cofres da serventia. **Ocorre que M não fez o repasse do valor ao 1º Cartório de Registro de Imóveis. M, ainda, não atualizou o protocolo junto ao sistema do cartório, de modo que a certidão constava como "não retirada".** VI – [...] VII - Sobre a tese de insignificância pelo valor da certidão (R\$ 54, 99), a pretensão

não merece guarida. Como já explicado, esta Corte Superior possui entendimento no sentido da impossibilidade de se aplicar tal princípio a crimes contra a Administração Pública - caso dos autos. Nessa esteira, trago à colação a redação do enunciado da Súmula 599/STJ: "O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública". Nem se olvide que a parte agravante também foi denunciada por, em tese, no mesmo cartório, "ao menos a partir do ano de 2016, as denunciadas, em comum acordo, e contrariando a ordem do Oficial Titular, passaram a adotar sistemática diversa da estabelecida na ordem de serviço 01/13, criando ambas, com unidade de propósitos, expediente fraudulento, objetivando o apoderamento de valores em dinheiro do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Sorocaba. Visando alcançar o dinheiro que não lhe pertencia, M Z P G realizava a retirada do dinheiro dos 'caixas', valores estes que não encaminhava ao setor administrativo/financeiro para serem guardados no 'cofre central'. **Em verdade, M apoderava-se dos valores, utilizando-se de expediente fraudulento consistente na entrega para as funcionárias que trabalhavam nos caixas (...), de um documento que passaram a nominar como 'VALE MARINA', (...)**" (fl. 26 do feito conexo, o RHC n. 159.066/SP, apenso ao presente). Não se tratou, portanto, em tese, de um mero desvio isolado de apenas R\$ 54,99. VIII - [...] IX - De qualquer forma, as questões apresentadas pela d. Defesa dizem respeito diretamente ao mérito da ação penal e serão analisadas em seu tempo, após exame do acervo fático-probatório durante a instrução pelo juiz natural da causa. X - No mais, os argumentos atraem a Súmula n. 182 desta Corte Superior. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no RHC n. 170.748/SP, relator Ministro Messod Azulay Neto, Quinta Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 23/3/2023.) (grifo nosso)

Verifica-se assim que embora o valor seja ínfimo e os requisitos estabelecidos pelo próprio Superior Tribunal de Justiça para fins de reconhecimento do princípio da insignificância, quando o crime for contra a Administração Pública os critérios são outros, uma vez que conforme o princípio da moralidade, o funcionário público deve ter conduta exemplar.

Segundo Estefam e Gonçalves (2024, p. 102), os tribunais superiores, especialmente o STJ, adotam uma postura inflexível em relação aos crimes funcionais, mesmo em situações de menor potencial ofensivo. Para os autores, a moralidade administrativa é um bem jurídico imaterial, insuscetível de mensuração econômica, e, portanto, não pode ser relativizada com base em juízos de desvalor baseados apenas no valor monetário do bem envolvido na infração.

No mesmo sentido, a jurisprudência da 5ª Turma do STJ já se manifestou nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. INSIGNIFICÂNCIA. DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CIRCUNSTÂNCIA QUE PERMITA SUPERAR O ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NA SÚMULA N. 599 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Esta Corte Superior possui entendimento consolidado no sentido de que o dano ao patrimônio público extrapola os prejuízos situados na esfera meramente econômica, o que impede a aplicação do princípio da insignificância, conforme a Súmula n. 599/STJ 2. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no HC n. 892.860/SP, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 19/6/2024.).

Nessa linha, o rigor jurisprudencial também se reflete nos julgamentos que envolvem crimes de peculato, corrupção, concussão, prevaricação e emprego irregular de verbas públicas, considerados atentatórios ao coração da ética pública e da regularidade da atividade estatal.

Como pondera Diniz e Viana (2024), mesmo nos casos em que a conduta é formalmente típica, a pequena lesão provocada não é suficiente para afastar a antijuridicidade ou a ilicitude do fato, caso o comportamento atinja de forma concreta os valores da função pública (DINIZ; VIANA, 2024, p. 295).

Contudo, em casos isolados, o STJ já reconheceu a aplicação do princípio da insignificância nos crimes funcionais, como, por exemplo no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 153.480/SP:

RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL EM HABEAS CORPUS. DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME PRATICADO EM PREJUÍZO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 171, § 3.º, DO CÓDIGO PENAL. APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IRRELEVÂNCIA DA CONDUTA NA ESFERA PENAL. MÍNIMO DESVALOR DA AÇÃO. VALOR ÍNFINO DO PREJUÍZO. ESPÉCIE NA QUAL NÃO INCIDE A ORIENTAÇÃO SEDIMENTADA NA SÚMULA N. 599 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MUTATIS MUTANDIS. RECURSO PROVIDO.

1. Hipótese na qual o Recorrente, após adquirir, em nome de seus filhos, três bilhetes estudantis de transporte público integrado pelo **preço unitário de R\$ 2,15 (dois reais e quinze centavos) - metade do valor integral (R\$ 4,30 - quatro reais e trinta centavos) - utilizou-se deles para vender acesso irregular à Estação Corinthians-Itaquera, do metrô de São Paulo, por R\$ 4,00 (quatro reais). Conforme a denúncia, um dos bilhetes foi usado regularmente duas vezes, e os outros dois foram utilizados indevidamente uma vez, cada. Isso resultou em vantagem financeira ao Recorrente de R\$ 3,70 (três reais e setenta centavos), e prejuízo financeiro à São Paulo Transporte S/A - SPTrans de R\$ 4,30 (quatro reais e trinta**

centavos).

2. As particularidades da espécie impõem o reconhecimento do princípio da insignificância. Tanto a vantagem patrimonial obtida, quanto o prejuízo ocasionado à Empresa de Transporte Público, **foram inferiores a 0,5% do salário mínimo que vigia no ano de 2019**, quando dos fatos. No mais, não há a indicação de circunstância subjetiva que eventualmente pudesse impedir a aplicação do princípio da bagatela, pois inexistem nos autos notícias do envolvimento do Recorrente em outros delitos, além de ser relevante seu relato em Delegacia de que passava por dificuldades em sustentar financeiramente sua família.

3. No Supremo Tribunal Federal não prevalece a orientação de que o cometimento de conduta em prejuízo da Administração Pública impede, aprioristicamente, a incidência do princípio da bagatela - o que deve ser avaliado segundo as peculiaridades do caso concreto.

Precedentes citados: HC 120.580, Rel. Ministro TEORI ZAVASCKI, SEGUNDA TURMA, julgado em 30/06/2015, DJe 10/08/2015; RHC 190.315, Rel. Ministro EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2020, DJe 22/02/2021.

4. Conforme já decidiu esta Corte, em determinadas hipóteses, nas quais for ínfima a lesão ao bem jurídico tutelado - como na espécie -, admite-se afastar a aplicação do entendimento sedimentado na Súmula n. 599/STJ, pois "a subsidiariedade do direito penal não permite tornar o processo criminal instrumento de repressão moral, de condutas típicas que não produzam efetivo dano" (HC 245.457/MG, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016).

5. Recurso provido para determinar o trancamento do Processo-crime.

(RHC n. 153.480/SP, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 24/5/2022, DJe de 31/5/2022.) (grifo nosso)

Conforme leciona Costa Junior (2000, p. 988), o crime peculato de apropriação previsto no artigo 312, *caput*, do Código Penal, não deve ser passível de punição, no caso em quem o funcionário público precisar se valer de pequenas quantias de dinheiro público recebidas por ele para enfrestar despesas de manutenção ou de condução do serviço do Estado, se reembolsar o recurso posteriormente.

Ensinaamentos doutrinários como a de Costa Júnior influenciaram para que o Supremo Tribunal Federal flexibilizasse a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos delitos contra a administração pública.

4.2 Entendimento do Supremo Tribunal Federal

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, embora alinhado à premissa de

proteção à Administração Pública, adota uma postura moderadamente mais flexível em situações excepcionais. O Projeto de Lei nº 236 de 2012, o qual versa sobre o Novo Código Penal, embora ainda esteja em tramitação, é possível perceber o avanço ao elencar no artigo 28, §1º, que o princípio da insignificância é uma causa de exclusão do fato criminoso: de análise do caso concreto quando estiverem presentes os requisitos do artigo 28, do Anteprojeto do Código Penal:

§1º Também não haverá fato criminoso quando cumulativamente se verificarem as seguintes condições: a) mínima ofensividade da conduta do agente; b) reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; c) inexpressividade da lesão jurídica provocada (BRASIL, PLS 236/2012, art. 28, §1º).

No *Habeas Corpus* n.º 107.370/SP, o Ministro Gilmar Mendes afirmou que:

Não é razoável que o direito penal e todo o aparelho do Estado Polícia e do Estado-Juiz movimentem-se no sentido de atribuir relevância típica a subtração de objetos da Administração Pública, avaliados no montante de R\$ 130,00 (cento e trinta reais), e quando as condições que circundam o delito dão conta da sua singeleza, miudeza e não habitualidade. Isso porque, ante o caráter eminentemente subsidiário que o Direito Penal assume, impõe-se a sua intervenção mínima, somente devendo atuar para a proteção dos bens jurídicos de maior relevância e transcendência para a vida social. Em outras palavras, não cabe ao direito penal — como instrumento de controle mais rígido e duro que é — ocupar-se de condutas insignificantes, que ofendam com o mínimo grau de lesividade o bem jurídico tutelado. Assim, só cabe ao Direito Penal intervir quando outros ramos do direito se demonstrarem ineficazes para prevenir práticas delituosas (princípio da intervenção mínima ou ultima ratio), limitando-se a punir somente as condutas mais graves dirigidas contra os bens jurídicos mais essenciais à sociedade (princípio da fragmentariedade) (STF, HC 107.370/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 26/04/2011).

Observa-se que condutas insignificantes, aos quais ofendam com o mínimo grau de lesividade o bem jurídico tutelado, a intervenção do Direito Penal em virtude da prática delituosa é ineficaz, uma vez que o Direito Penal se limita a punir apenas as condutas mais graves.

No mesmo sentido, a jurisprudência da 1ª Turma do STF já se manifestou nos seguintes termos:

HABEAS CORPUS. PECULATO PRATICADO POR MILITAR. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. APLICABILIDADE. CONSEQUÊNCIAS DA AÇÃO PENAL. DESPROPORCIONALIDADE. 1. A circunstância de tratar-se de lesão patrimonial de pequena monta,

que se convencionou chamar crime de bagatela, autoriza a aplicação do princípio da insignificância, ainda que se trate de crime militar. 2. Hipótese em que o paciente não devolveu à Unidade Militar um fogão avaliado em R\$ 455,00 (quatrocentos e cinquenta e cinco) reais. Relevante, ademais, a particularidade de ter sido aconselhado, pelo seu Comandante, a ficar com o fogão como forma de ressarcimento de benfeitorias que fizera no imóvel funcional. Da mesma forma, é significativo o fato de o valor correspondente ao bem ter sido recolhido ao erário. 3. A manutenção da ação penal gerará graves consequências ao paciente, entre elas a impossibilidade de ser promovido, traduzindo, no particular, desproporcionalidade entre a pretensão acusatória e os gravames dela decorrentes. Ordem concedida. (HC 87478, Min. EROS GRAU, Primeira Turma, DJ 23.2.2007).

HABEAS CORPUS . CONSTITUCIONAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL MILITAR. PACIENTE DENUNCIADO PELA INFRAÇÃO DO ART. 303, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL MILITAR (PECULATO). ALEGAÇÃO DE INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FAVORÁVEL À TESE DA IMPETRAÇÃO: APLICAÇÃO À ESPÉCIE VERTENTE. HABEAS CORPUS DEFERIDO. (HC 92634, Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJ 15.2.2008)

Todavia, mesmo diante dessa flexibilização pontual, o STF não ignora a gravidade das condutas contra o erário, sobretudo quando relacionadas a desvios de função, exigência indevida de tributos ou aceitação de vantagens indevidas. Conforme leciona Greco (2023), a atuação dolosa do servidor público para lesar ou obter proveito à custa do Estado ofende, não apenas a Administração direta e indireta, mas toda a coletividade, que confia à estrutura pública a gestão dos interesses comuns (GRECO, 2023, p. 758).

Dessa forma, a análise jurisprudencial demonstra que tanto o STJ quanto o STF compartilham da compreensão de que os crimes contra a Administração Pública não se esgotam em seus aspectos patrimoniais, mas abarcam uma dimensão ética e institucional, relacionada ao zelo, à confiança e à legalidade dos atos administrativos.

Como destaca Capez (2022), a lesão à moralidade administrativa, ainda que não implique dano econômico, é suficiente para justificar a intervenção penal, pois o exercício desviado da função pública desestrutura a legalidade e abala a fé da sociedade nas instituições (CAPEZ, 2022, p. 615).

Por fim, conforme esclarece Bitencourt (2021), a jurisprudência vem reafirmando que os crimes funcionais atingem a essência do regime democrático de direito, pois comprometem o vínculo de confiança entre o Estado e o cidadão. A inércia punitiva diante de tais condutas não apenas fragilizaria o aparato estatal, mas abriria margem para práticas reiteradas de corrupção e abuso de poder (BITENCOURT, 2021, p. 487).

Em síntese, o panorama jurisprudencial brasileiro aponta para a prevalência da tese de que os crimes contra a Administração Pública exigem repressão penal firme e coerente, com eventual mitigação apenas em hipóteses absolutamente excepcionais, devidamente fundamentadas nos postulados da proporcionalidade e da intervenção mínima.

5 CONSIDERAÇÕES

O presente estudo procurou refletir sobre a compatibilidade do princípio da insignificância com os crimes praticados contra a Administração Pública, tendo como base o embate entre o princípio da intervenção mínima e a tutela da moralidade administrativa, compreendida como um valor jurídico coletivo e essencial ao bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Ficou evidente, ao longo da análise, que os delitos previstos nos artigos 312 a 359-H do Código Penal brasileiro visam preservar não apenas o patrimônio público em sentido estrito, mas também bens de natureza ética, como a confiança na atuação estatal, a lisura administrativa e o respeito às funções públicas.

Assim, o dano econômico eventual ou a pequena gravidade da conduta nem sempre são suficientes para afastar a ilicitude penal, justamente porque a ofensa à

moralidade administrativa, por sua natureza difusa, possui valor intrínseco que transcende cifras monetárias.

Nesse contexto, conclui-se que a aplicação da insignificância aos crimes contra a Administração Pública não encontra respaldo, em regra, nas bases principiológicas do Direito Penal, pois afetaria o núcleo da confiança institucional e da boa governança pública. Tal entendimento tem sido majoritariamente acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça, inclusive por meio da Súmula n. 599, que consagra de forma categórica a inaplicabilidade do referido princípio nesses casos, reforçando a importância de se coibir, ainda que simbolicamente, condutas que desrespeitam a função pública.

De outro lado, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora mais restrita, tem flexibilizado essa vedação em hipóteses muito específicas, nas quais não se verifica ofensa efetiva à integridade da Administração ou quando o objeto da conduta apresenta valor irrisório e nenhum impacto real sobre a função estatal.

Essas decisões, ainda que pautadas na razoabilidade e no princípio da proporcionalidade, acabam por gerar insegurança jurídica e instabilidade interpretativa, especialmente quando não são acompanhadas de critérios objetivos e uniformes para orientar os juízos de valor nas instâncias inferiores.

Essa dissociação de entendimentos entre as Cortes Superiores afeta diretamente a previsibilidade e a coerência do sistema penal brasileiro, além de dificultar a proteção efetiva de um bem jurídico tão sensível quanto a moralidade administrativa. A divergência, quando não resolvida de forma sistemática, compromete a isonomia na aplicação do Direito e abre margem para tratamentos desiguais diante de situações semelhantes.

Portanto, conclui-se que a aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública deve ser excepcionalíssima e cercada de rigorosas exigências legais e fáticas, sob pena de se enfraquecer o compromisso do Estado com a ética, a probidade e a confiança institucional. Somente assim será possível compatibilizar o Direito Penal como *ultima ratio* com a função simbólica e preventiva de preservação da integridade administrativa e do patrimônio público imaterial.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal – Parte Especial**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 107.370/sp**. Rel. Min. Gilmar Mendes. 2ª Turma. Diário da Justiça, Brasília, DF, 26 abr. 2011. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1256111>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 84.412/SP**, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 nov. 2004. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79595>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 87.478-9/PA**. Rel. Min. Eros Grau, Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 fev. 2007. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408110>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 92634**. Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 fev. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=509501>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 892.860/SP**. Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17 jun. 2024, Diário da Justiça, Brasília, DF, 19/6/2024. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202400555883&dt_publicacao=19/06/2024. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 599. O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública**. Brasília, DF: STJ, [2017]. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?documentosSelecionadosParaPDF=&num_DocsPagina=100&tipo_visualizacao=&data=&p=false&tipo=SUMULA&b=SUMU&i=11&l=50&ordenacao=-%40NUM&operador=AND. Acesso em: 25 nov. 2025.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Comentários ao Código Penal**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DINIZ, Augusta; VIANA, Ruth A. **Direito Penal – Parte Geral**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649341. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649341/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo R. **Direito Penal - Parte Geral - Coleção Esquematizado** - 13ª Edição 2024 . 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. pág.96. ISBN 9788553621781. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621781/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Especial**. Volume IV. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**. 18. ed. Niterói: Impetus, 2015.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2023.

GUADANHIN, Gustavo de Carvalho. **Princípio da Insignificância: uma análise dogmática e sua aplicação nos delitos contra a administração pública**. Curitiba: Juruá. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3. Ed. São Paulo: Medeiros, 2012.

PASCHOAL, Janaina C. **Direito Penal: Parte Geral**. 2. ed. Barueri: Manole, 2015. E-book. ISBN 9788520449196. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520449196/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

Projeto de Lei do Senado n. 236, de 2012 – **Dispõe sobre o Novo Código Penal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>. Acesso em: 25 nov. 2025.

RAIZMAN, Daniel A. **Manual de Direito Penal – Parte Geral**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. ISBN 9788553611379. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553611379/>. Acesso em: 10 nov. 2025.

SARRUBBO, Mário L. **Direito Penal: Parte Especial** . Barueri: Manole, 2012. E-book. pág.238. ISBN 9788520444368. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520444368/>. Acesso em: 13 nov. 2025.