



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A incidência do princípio da insignificância nas ações de improbidade
administrativa com o advento da Lei 14.230/2021**

Ana Beatriz Pereira Lima
Orientador: Prof. Pedro Victor Porto Ferreira

Brasília-DF
2025

Ana Beatriz Pereira Lima

A incidência do princípio da insignificância nas ações de improbidade
administrativa com o advento da Lei 14.230/2021

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção de título de Bacharel em Direito, pelo
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa –
IDP.

Orientador: Prof. Pedro Victor Porto Ferreira –
Professor Orientador do Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Brasília-DF
2025

Ana Beatriz Pereira Lima

A incidência do princípio da insignificância nas ações de improbidade
administrativa com o advento da Lei 14.230/2021

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção de título de Bacharel em Direito, pelo
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa –
IDP.

Orientador: Prof. Pedro Victor Porto Ferreira –
Professor Orientador do Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Brasília - DF, 03 de Julho de 2025.

Banca Examinadora

Prof.^a Me. Pedro Victor Porto Ferreira
Orientador

Prof. Dr. Luís Henrique Alves Sobreira Machado
Examinador

Prof. Dr. Luiz Henrique Krassuski Fortes
Examinador

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do princípio da insignificância na esfera da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente após a promulgação da Lei 14.230/2021. Para isso, recorrer-se-á à doutrina e à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, identificando os conceitos, institutos e princípios básicos que permitam compreender sua caracterização, desde sua consolidação no Direito Penal até sua projeção no Direito Administrativo Sancionador. Assumindo a identidade do núcleo principiológico e das garantias do Direito Penal – ambos integrados ao Direito Público Punitivo –, serão delineados os elementos que compõem o sistema de responsabilização por atos de Improbidade e os princípios constitucionais que o orientam. Com essa fundamentação, estuda-se o princípio da insignificância, originalmente associado ao Direito Penal, e, ao final, avalia-se sua viabilidade de aplicação no âmbito da Improbidade Administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Sanção Penal. Direito Administrativo Sancionador. Princípio da insignificância.

ABSTRACT

This study aims to analyze the application of the principle of insignificance (*de minimis non curat lex*) within the context of the Administrative Improbability Law, particularly following the enactment of Law. 14.230/2021. Drawing on legal scholarship and criminal law jurisprudence, it explores the relevant concepts, principles, and legal frameworks underlying the use of this principle in both criminal law and administrative sanctioning law. The analysis is grounded in the shared principles and safeguards of punitive public law. The study outlines the elements that constitute liability for acts of administrative misconduct and the constitutional principles guiding this punitive system. It then examines the principle of insignificance, typically rooted in criminal law—to assess its potential applicability in cases of administrative misconduct.

Keywords: Administrative improbity. Criminal Sanction. Administrative Sanctioning Law. Principle of Insignificance.

Data de Submissão: 03.07.2025

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- **CF/88** – Constituição Federal de 1988
- **LIA** – Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992)
- **STF** – Supremo Tribunal Federal
- **STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- **IDP** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
- **CRFB/88** – – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- **PAD** – Processo Administrativo Disciplinar
- **MP** – Ministério Público
- **DJ** – Diário da Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. O PODER PUNITIVO DO ESTADO E AS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	9
2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	17
3. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO DIREITO PENAL.....	26
4. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES QUANTO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	35
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	47

1. INTRODUÇÃO

Após regulamentação constitucional, no campo do Direito Administrativo Sancionador, a Lei de Improbidade Administrativa foi promulgada e instituiu um marco regulatório destinado a prevenir e reprimir condutas desonestas praticadas no âmbito da Administração Pública, com a finalidade de assegurar o interesse público.

Esse arcabouço normativo reflete o empenho do Estado brasileiro em promover um bom gerenciamento do patrimônio público e a preservação do interesse social. Para tanto, adota-se um sistema punitivo que busca manter a integridade na atuação administrativa.

No entanto, nem toda conduta que se enquadra formalmente como ato de Improbidade causa efetiva ou relevante lesão ao bem jurídico tutelado. Em diversas situações, o comportamento do agente, embora típico, resulta em dano ínfimo, o que suscita questionamentos sobre a necessidade da intervenção punitiva. Nesse contexto, surge a indagação quanto à viabilidade e eficiência da aplicação do princípio da insignificância para afastar punições em casos de lesões mínimas.

A partir do estudo do Direito Sancionador, investigou-se a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância, originalmente previsto no Direito Penal, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, com o propósito de avaliar sua viabilidade frente às alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Partindo desse pressuposto, o presente trabalho abordará inicialmente, a existência de um núcleo comum entre os ramos do Direito Administrativo e Direito Penal, fundamentado no exercício do poder punitivo estatal e orientado pela necessidade de proteção de bens jurídicos relevantes através da imposição de sanções, o qual deverá obedecer uma base principiológica fundada na Constituição Federal.

Em seguida, será analisada a convergência existente entre esses dois campos, que justificaria a aplicação de princípios como a legalidade, a juridicidade, a tipicidade, a lesividade, a proporcionalidade, e, por fim, a insignificância nas ações de Improbidade Administrativa, de modo a valorizar as contribuições que podem ser obtidas através da conexão entre os princípios e institutos sedimentados no Direito Penal.

Posteriormente, o foco da análise será no princípio da insignificância com respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no intuito de compreender como esse princípio vem sendo aplicado em casos envolvendo delitos contra a Administração Pública, apontando seus critérios e especificidades.

Além disso, no decorrer do trabalho será detalhado como o Superior Tribunal de

Justiça vem decidindo no que tange à aplicação do princípio da insignificância nas ações de Improbidade Administrativa, apresentando seus principais argumentos que afastam ou aproximam a factibilidade desse entendimento, incluindo as inovações introduzidas pela Lei 14.230/21.

Defende-se nessa obra a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância em ações de Improbidade Administrativa, tanto na fase investigativa quanto na fase judicial, a fim de impedir a continuidade de ações de Improbidade cujo dano causado ao bem jurídico tutelado pela norma seja inexpressivo.

Ademais, a promulgação da Lei 14.230/2021, que reformulou substancialmente a LIA, representa um marco na maneira como o ordenamento jurídico brasileiro compreende e operacionaliza o seu poder de punição através dos atos de Improbidade. Ao estabelecer novos parâmetros para a caracterização e sanção dessas condutas, a norma impõe limites mais rígidos à atuação repressiva do Estado e reconhece, de maneira expressa, a natureza sancionadora das ações de improbidade. Como consequência, será necessário que os tribunais revisitem essa temática em futuras decisões, a fim de compatibilizar sua interpretação jurisprudencial com os preceitos da nova legislação.

O presente trabalho, portanto, propõe-se a investigar em que medida a nova legislação redireciona ou qualifica a atuação repressiva do Estado, à luz dos princípios da legalidade, da tipicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, devido processo legal e sua intersecção com o Direito Penal, avaliando a jurisprudência e a doutrina contemporânea sobre o tema.

Sendo assim, teve por objetivo examinar os resultados alcançados por intermédio de uma abordagem hipotético-dedutiva, caracterizando-se como uma pesquisa eminentemente exploratória, de modo a identificar a problemática e solucionar a questão jurídica posta.

Buscou-se estudar as questões mais centrais sobre o assunto, o que possibilitou a exploração das outras problemáticas em pesquisas futuras a partir da aplicabilidade do princípio da insignificância na Lei de Improbidade Administrativa com vistas às alterações feitas pela Lei 14.230/2021.

Dessa forma, o estudo se mostra relevante não apenas sob a ótica da efetividade da atuação estatal, mas também pela necessidade de se garantir segurança jurídica e racionalidade na aplicação das sanções. A análise da aplicação do princípio da insignificância nessas ações, contribui para o aperfeiçoamento do sistema sancionador, especialmente no tocante à filtragem de condutas que, embora formalmente típicas, revelam-se materialmente inofensivas à Administração Pública.

2. O PODER PUNITIVO DO ESTADO E AS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A fim de desempenhar a função administrativa e dirigente, o Estado precisa dispor de instrumentos e prerrogativas colocados à sua disposição através de um regime democrático, tanto para atender os interesses da coletividade quanto à consecução dos fins públicos. Nesse sentido, o principal fundamento que justifica os seus poderes atribuídos, bem como os atributos relacionados à coercibilidade e a imperatividade inerentes à sua atividade, são os princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a indisponibilidade do interesse público.

Acerca desses últimos, a doutrina difundida no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que o poder do Estado se trata de um poder-dever irrenunciável e indisponível. Isto é, o Estado, ao exercer sua função administrativa, não atua por liberalidade, mas sim em cumprimento de obrigações que lhe são impostas em benefício da coletividade. Contudo, cabe ressaltar que os dois princípios que norteiam essa atribuição são princípios relativos, e não absolutos. Assim, não existe supremacia absoluta do interesse público sobre o privado, nem indisponibilidade absoluta dos interesses públicos¹.

Justen Filho destaca a importância de não se confundir o interesse público com o interesse do Estado, do aparato administrativo ou dos próprios agentes públicos. Além disso, enfatiza que o interesse público não pode ser equiparado ao interesse da maioria, considerando que as democracias constitucionais possuem caráter contramajoritário, buscando proteger também direitos das minorias. Segundo o autor, é impossível atribuir um conteúdo único e fixo à expressão “interesse público”, pois, em sociedades fragmentadas e plurais como as contemporâneas, existem múltiplos interesses públicos, muitas vezes divergentes entre si.²

Nesse contexto, a pretensão punitiva do Estado é uma manifestação do seu poder de exigir de quem comete um ilícito, a submissão a uma sanção. Através dele, o Estado procura tornar efetivo o seu *jus puniendi*, exigindo do autor do ilícito, que está obrigado a sujeitar-se à uma sanção prevista em lei, o cumprimento dessa obrigação. Fábio Medina Osório menciona que, no Direito Penal, esse poder funciona como um instrumento do qual se vale o Estado para a imposição de sanção penal. No Direito Civil trata-se de uma consequência jurídica decorrente de uma obrigação estabelecida pelo juiz ou pela própria legislação,

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 854.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Forense. 14ª edição 2023. p. 166-168..

podendo ser finalizada em indenizações cíveis. No Direito do Trabalho, as sanções são medidas disciplinares aplicadas ao empregado ou ao empregador como consequência do descumprimento de suas obrigações ou violação de normas trabalhistas³.

Sob a ótica desse autor⁴, as noções de “sanções” ou “penas” nessas áreas de responsabilização diferenciam-se pelo campo jurídico em que estão inseridas. Dada a natureza do Direito Civil e do Direito do Trabalho, é possível identificar que ambas integram o ramo do Direito Privado Sancionador, enquanto o Direito Público Punitivo Sancionador, comumente se subdivide nos ramos do Direito Penal e Administrativo.

No seu âmbito punitivo, o Direito Administrativo se desenvolveu em duas estruturas: de um lado as prerrogativas concedidas ao poder público para viabilizar o desempenho de suas funções e de outro as limitações impostas a esse poder para assegurar a proteção de direitos individuais. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵, essa característica revela um paradoxo, ao passo que o privilegia com prerrogativas necessárias ao interesse coletivo, também o submete a controles para evitar excessos e garantir a proteção de direitos fundamentais.

À medida de seu exercício, no tocante a essas contenções normativas, inaugurou-se o debate acerca da aplicação dos princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Quanto ao ponto, para alguns autores, como Heraldo Garcia⁶ e Régis Fernandes de Oliveira⁷, inexistente uma diferença ontológica entre pena e sanção administrativa, mas, a princípio, uma divergência entre a finalidade e a maneira de como essas sanções se aplicam e aparentam no caso concreto. Desse modo, orientam que princípios como a tipicidade, legalidade e o devido processo legal, bem como aspectos relacionados à imposição de penalidades, como tentativa ou coautoria, e modalidades de extinção da punibilidade são fatores que se cruzam quando relacionados às duas matérias.

Rafael Munhoz de Mello, no mesmo raciocínio, assenta a ideia da unicidade do *jus puniendi* estatal, refletindo que esse atributo, na verdade, decorre de uma ampla margem de discricionariedade concedida ao legislador, que pode escolher entre caracterizar condutas como ilícitos penais ou administrativos. Seja qual for a opção interpretativa eleita, o regime jurídico aplicável será sempre vinculado à lei, devendo obedecer e sujeitar-se aos limites da

³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2005. p. 139.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2005. p. 138.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense; Grupo GEN, 2022. p. 135.

⁶ VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003. páginas 144-170.

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 19-20.

ordem jurídica e todos os princípios do Estado Democrático de Direito, independentemente da maneira em que foram positivados⁸.

Portanto, a atuação do poder estatal no sancionamento não pode ser feita de forma automática, pois necessariamente exige uma análise específica de cada caso, à luz dos princípios previstos constitucionalmente, que por vezes podem atuar de maneira específica ou geral, a depender da matéria com que se relacionam. Nessa linha, o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal atribuem igual valor para limitar o poder estatal e efetivar normas. Assim, ao aplicar o Direito Administrativo Sancionador, deve-se igualmente assegurar as garantias do devido processo legal, além da legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência, dentre outros inteiramente aplicáveis.

Exemplo da manifestação do poder punitivo em que há a observância obrigatória dessas garantias, é a própria Lei de Improbidade Administrativa, que corresponde a uma manifestação do Direito Administrativo Sancionador – como veio a reconhecer o §4º do art. 1º incluído pela Lei 14.230/2021⁹. Dessa forma, a gravidade da figura da Improbidade e a severidade do sancionamento correspondente não autorizam a aplicação de sanção sem previsão legislativa, sob pena de se tornar desnecessária a existência de Lei própria prevendo condutas reprováveis e suas respectivas sanções.

Conforme dispõe Justen Filho, se fosse possível sancionar alguém por Improbidade Administrativa sem previsão legislativa específica, caberia aplicar sanções de maneira genérica e ampla, exclusivamente baseadas no Art. 37, §4º, da CRFB/88¹⁰. Como consequência, as previsões da Lei infraconstitucional seriam dispensáveis, o que não foi o desejo do legislador ao prever tanto Lei tipificadora antevendo a ilicitude por violação de deveres na improbidade quanto ao firmar que tais deveres sejam disciplinados em Lei¹¹.

O autor aduz que o grau de proteção conferido pelas garantias no processo penal não o distancia, em sua essência, da natureza sancionatória que também caracteriza o Direito Administrativo repressivo. Em certas circunstâncias, dependendo da infração praticada, as consequências de uma condenação por Improbidade Administrativa, por exemplo, podem ser ainda mais severas do que aquelas resultantes da condenação por um crime comum. Nessa

⁸MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 76.

⁹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 1º (...) § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

¹⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 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.

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comentários à Lei 14.230/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 117.

linha, os princípios basilares do Direito Penal são igualmente aplicáveis ao campo do Direito Administrativo Sancionador, evidenciando a importância de assegurar direitos fundamentais mesmo fora da esfera penal¹².

Justen Filho ressalta que essas garantias são, em verdade, próprias do direito público sancionatório e que, apesar de formalmente consagradas no âmbito do Direito Penal, devem igualmente ser observadas nas sanções administrativas¹³.

Mas não apenas a doutrina caminha nesse sentido, tendo em vista a natureza punitiva das sanções administrativas, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece a necessidade de aplicação, por analogia, de garantias próprias do Direito Penal a alguns dos procedimentos administrativos sancionadores, a fim de resguardar as liberdades individuais e a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que:

Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina¹⁴

Ademais, no precedente abaixo, o Superior Tribunal de Justiça ao utilizar a premissa de que “a aplicação e a execução das penas se limitam aos transgressores”, em um caso envolvendo multa aplicada por infração ambiental, confirmou a compreensão pela aplicação do princípio da intranscendência das penas, prevista no art. 5.º, XLV, da CFRB/88 ao caso: ¹⁵

Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexa causal entre a conduta e o dano¹⁶.

¹²JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora: Grupo GEN, 2025. p. 851.

¹³JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comparada e comentada (Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021). Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 19-20.

¹⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 24.559/PR, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 03 dez. 2009. Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 01 fev. 2010.

¹⁵BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, XLV: “Nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. O princípio também é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como: “O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental 1.033/DF**, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 25 maio 2006).

Extrai-se que a natureza administrativa da sanção não exclui a necessidade de observância das garantias constitucionais em favor do sujeito passivo da infração. Ainda que tais sanções sejam impostas mediante processo judicial, não há uma menor influência de princípios constitucionais ou de garantias ao infrator pelo fato de se tratar de sanção de natureza administrativa, e não de natureza penal. Isso porque tanto o Direito Administrativo Sancionador quanto o Direito Penal compartilham a mesma base axiológica constitucional, conforme os valores consagrados pela Constituição de 1988.¹⁷

Revela-se, então, a necessidade de se respeitar plenamente a ordem jurídica estabelecida. Em um Estado Democrático de Direito, o qual sintetiza as conquistas do Estado liberal e social e ao mesmo tempo tenta superar suas deficiências, qualquer discussão acerca do poder punitivo estatal seja em qualquer esfera em que se manifeste, principalmente naquelas que regulam e restringem alguma atividade humana, deve se considerar, e jamais ignorar, os princípios e regras estabelecidos constitucionalmente, vez que todo o sistema jurídico deriva da Constituição e a ela retorna¹⁸. Fora de seus limites não é possível nem legítimo exercer uma pretensão punitiva.

De todo modo, ainda que seja incontestável a existência de nuances próprias em cada um desses ramos do Direito em relação à sanção jurídica, não há como negar a existência de um núcleo comum, o que reforça a possibilidade de aplicação de princípios penais em outras esferas¹⁹.

Logo, sendo a Constituição o principal elemento de integração entre os ramos do Direito, quando suas normas são interpretadas, um dos objetivos deve ser fazer com que haja um efeito integrador e conservador da unidade política e social. Esse efeito geralmente é associado ao princípio da unidade, por ter como pressuposto o reforço da unidade política, oriundo de uma especificação da interpretação sistemática.

Conforme Uadi Lammêgo Bulos, mediante esse princípio, o intérprete desenvolve um raciocínio eminentemente crítico e global da Constituição, para dela extrair a verdadeira

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial (REsp) 1.251.697/PR**, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 12 abr. 2012. Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 17 abr. 2012.

¹⁷ GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 615–640, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/download/636/699>. p. 06

¹⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª edição. Ed. Malheiros, 2004. pag 26.

¹⁹ Como ensina Medina Osório, há núcleos estruturantes dos direitos fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva da submissão às cláusulas do devido processo legal e do Estado de Direito (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p.138-141

finalidade das normas. O princípio do efeito integrador prioriza a integração política e social do Estado, reforçando, assim, a sua unidade²⁰.

Sob esse enfoque, o STF aplica, em vários de seus julgados, nas resoluções de problemas jurídico-constitucionais que deve ser dada primazia aos critérios que favoreçam a integração política e social, produzindo um efeito criador e conservador da unidade, harmonizando tensões e contradições existentes. Segundo a Corte, “os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e lhe dão o substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo de normas que devem manter entre si um vínculo essencial de coerência”²¹. Por conseguinte, a Constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade, como um todo, num esforço interpretativo e integrador.

Ao se correlacionar as balizas constitucionais com a atuação do *jus puniendi estatal*, compreende-se que a finalidade é garantir que qualquer punição imposta pelo Estado, especialmente aquelas que afetam direitos fundamentais, esteja prevista e disciplinada no aparato normativo, evitando com que haja o uso arbitrário do poder, bem como exagero e desproporcionalidade entre a situação de fato.

Nessa linha, firma-se o reconhecimento da aplicação dos princípios gerais constitucionais diante de qualquer competência punitiva do Estado. Um direito fundamental, por exemplo, pode ser interpretado extensivamente para incluir situações que, embora não sejam expressamente mencionadas na Lei, se enquadram no seu espírito, na sua finalidade e aplicabilidade, em especial o da legalidade e o da ampla defesa, ambos previstos na Constituição Federal.

Da mesma forma, encontram-se julgados relevantes do STF:

(..) entendo não se tratar de causa de impedimento o fato de um juiz com jurisdição ampla julgar, sucessivamente, o feito criminal e o de natureza cível decorrentes do mesmo fato. Quando esta Corte Suprema assenta que não se pode estender, pela via da interpretação, o rol do art. 252 do CPP, quer ela dizer que não é possível ao Judiciário legislar para incluir causa não prevista pelo legislador. Essa inclusão pode se dar por analogia pura e simples, como também pela dita interpretação extensiva, que nada mais é do que a inclusão, a partir de um referencial legal, de um item não previsto em um rol taxativo.

(...) Interpretar-se por extensão essa redação, para inserir-se a manifestação em processo cível na mesma jurisdição e instância, em nada difere da inclusão, pela via da interpretação, de novo dispositivo legal impediendo de exercício de jurisdição não contemplado pelo legislador. É clara a intenção da norma ao fixar como critério de impedimento o exercício da função "em outra instância", o que certamente não é o caso de varas únicas onde o magistrado exerce, ao mesmo tempo, jurisdição cível e jurisdição penal. A teleologia da norma é a de impedir que o duplo grau de

²⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 752.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 159.103-0/SP**. Diário da Justiça da União, publicado em 4 ago. 1995.

jurisdição seja mitigado em razão da participação, em ambos os julgamentos, de magistrado que já possui convicção formada sobre os fatos e sobre suas repercussões criminais. A norma não visa atingir o tratamento do mesmo fato, em suas diversas conotações e consequências, pelo mesmo juiz. Nem poderia ser diferente, haja vista o fato de as pequenas Comarcas do Brasil possuírem apenas uma vara e um juiz. Entender que o mesmo fato -- com repercussões administrativas, cíveis ou penais -- deve ser julgado por juizes diferentes exigiria a presença de no mínimo dois magistrados em cada localidade do País.

Nada obsta ao juiz entender que, comprovado o fato, dele se obtenham apenas efeitos cíveis, não mais criminais. Não há comprometimento do julgador com as consequências dos atos por ele reconhecidas em julgamento anterior, na mesma instância, porém em outra esfera. Não é de hoje que esta Corte Suprema vem entendendo pela impossibilidade de criação jurisprudencial -- pela via da interpretação -- de causas de impedimento²².

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) insere-se nesse campo através dos mecanismos de sancionamento oriundos do Direito Administrativo, configurando-se como uma das formas pela qual o Estado também exerce sua pretensão punitiva diante de condutas praticadas pelo agente público ou o particular que age em conluio com este, e que atentam contra o patrimônio público e social da Administração Pública²³.

Esses agentes podem ser servidores públicos, funcionários públicos, ou representantes do Estado que atuam em diversas esferas, como legislativa, executiva e judiciária, e a eles é atribuído tomar decisões, executar ações e garantir o funcionamento das instituições, devendo zelar pelo bem-estar da população²⁴.

A partir dessa corrente de responsabilização, tanto agentes públicos (internos) quanto terceiros (externos) que se beneficiem ou contribuam para o cometimento dessas condutas são alcançados pelo respectivo dispositivo jurídico. Após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, também se observou a passagem de valorização da análise do contexto e das consequências práticas dos atos administrativos, o que será discutido nos próximos capítulos com mais precisão.

Assim, o Estado, por intermédio da autoridade competente, para aplicação de determinada penalidade no âmbito da LIA deve exercer seu mister de punir infratores na

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus (HC) 97.544*, voto do Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgado em 21 set. 2010. Diário da Justiça Eletrônico de 3 dez. 2010.

²³ BRASIL. **Lei 8.429**, de 2 de junho de 1992, Art. 1º: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

²⁴BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

forma da Lei, para preservar bens jurídicos, garantir a efetiva proteção ao interesse público por meios dos seus poderes punitivos atribuídos, tendo como limite e norte a observância dos princípios constitucionais existentes, os quais serão abordados no capítulo seguinte.

3. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Conforme visto no capítulo anterior, a Lei de Improbidade Administrativa decorre de um ramo do sistema de responsabilização Estatal que tem como objeto a satisfação da pretensão punitiva do Estado, visando a garantia da ordem pública e cumprimento efetivo das disposições previstas, além de ser fundamentada em princípios constitucionais que orientam a sua atuação²⁵.

Neste capítulo, analisaremos com profundidade o conceito de Improbidade Administrativa, os elementos essenciais para sua configuração, bem como os princípios constitucionais específicos que estruturam a aplicação da LIA, especialmente após a reforma da Lei 14.230/2021.

Inicialmente, tem-se que o principal e enunciado objeto da Lei de Improbidade Administrativa é a proteção do patrimônio público e da integridade da Administração Pública. O seu artigo 1º, *caput* e § 4º²⁶, dispõe expressamente que o sistema de responsabilização por atos de Improbidade Administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, sendo a estes aplicáveis os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Não há definição legal, nem na Constituição nem na Lei infraconstitucional, acerca de probidade/improbidade, ficando a cargo da doutrina e da jurisprudência defini-la. Há uma tendência da doutrina majoritária em conceituar a expressão como uma subcategorização do princípio da moralidade administrativa²⁷, consagrado no art. 37, *caput* da Constituição

²⁵. Eis o conceito cunhado pelo autor Heraldo Garcia: “(...) é a consequência repressiva, estipulada pela ordem jurídica e imposta por autoridade administrativa, no exercício da função administrativa, desfavorável ao sujeito (infrator ou responsável), com a finalidade de desestimular as pessoas a descumprirem as normas do ordenamento normativo, em virtude de conduta (comissiva ou omissiva) praticada em ofensa ao mandamento da norma jurídica”. VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. VITTA, Heraldo Garcia..., p. 65-67

²⁶ BRASIL. **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.

Art. 1º: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.”

§ 4º: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”

²⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4. editora São Paulo: Saraiva, 2009. p. 106-107.

Federal²⁸. Por outro lado, Garcia e Alves assentam que não se trata de um objeto voltado unicamente ao princípio da moralidade, mas pressupõe um cotejo da conduta do sujeito com o princípio da juridicidade, que abarca todos os princípios administrativos explícitos (Art. 37 da CF, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade) e implícitos (proporcionalidade, razoabilidade, tipicidade), além das as regras e princípios definidos em norma infraconstitucional²⁹.

Sobre a juridicidade, Mazza elucida que esta consiste em uma evolução do princípio da legalidade. Segundo o autor, pela juridicidade, o agente se submete não só à lei, como também às regras e princípios existentes na Constituição Federal, e no ordenamento jurídico como um todo, formando o bloco de legalidade, o qual é composto por diversos veículos normativos que impõem deveres à Administração Pública³⁰.

O STF, inclusive, tem reconhecido a superação de concepções tradicionais sobre a legalidade, especialmente no âmbito do Direito Público. O tema foi sistematizado em decisão que consignou o seguinte:

O princípio da legalidade, contemporaneamente, tem sido interpretado em sua acepção de juridicidade. A multiplicação de leis de baixa densidade normativa (leis-quadro) é reflexo dessa realidade, porquanto preocupam mais intensamente com o estabelecimento dos fins do que com a pormenorização taxativa dos meios, como consectário das ideias de (i) eficácia normativa dos direitos fundamentais; (ii) impossibilidade fática de esgotamento da atividade reguladora pelo Poder Legislador, e (iii) necessidade de dinamismo nas respostas do Direito à sociedade contemporânea (...)³¹.

Diante disso, nota-se que, o conceito de improbidade é muito mais abrangente do que o da moralidade, o que torna plenamente possível a prática de um ato de Improbidade Administrativa mesmo quando não haja violação direta ao princípio da moralidade, como é o

²⁸ 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:

²⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p.36

³⁰ Para o autor: “o princípio da legalidade não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei federal n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a legalidade como o dever de atuação conforme a lei e o Direito. Existe uma obrigação dos agentes públicos respeitarem a lei e outros instrumentos normativos existentes com o intuito de atender ao princípio da juridicidade. Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração está obrigada a respeitar o denominado bloco da legalidade. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de outros veículos normativos, a saber: a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito.” MAZZA, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2025. (página 79)

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.645/DF e 4.655/DF, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgadas em 12 set. 2023, Diário da Justiça Eletrônico de 20 out. 2023.

caso, por exemplo, do agente que nega publicidade a atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei³². Nesse caso, observa-se que há uma violação mais próxima ao princípio da publicidade previsto expressamente no Art. 37, caput, da CRFB/88, que determina que a Administração Pública deve agir com transparência, permitindo o controle social dos atos administrativos, de modo que a negativa injustificada de publicidade configura violação expressa a esse princípio³³.

Cabe citar a visão de Justen Filho:

A definição das hipóteses de incidência da improbidade administrativa encontra-se disciplinadas na LIA e em outros diplomas. Mas a sua aplicação exige uma interpretação sistemática. É necessário tomar em vista a disciplina constitucional sobre o tema, o conjunto das disposições constantes da LIA (com a nova redação adotada pela Lei 14.230/2021) e outros diplomas legais, com observância de uma abordagem sistêmica³⁴.

Nessa mesma linha, por Maria Sylvia Zanella di Pietro, em que a probidade administrativa seria mais ampla que a moralidade:

Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei. Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, trata dos atos de improbidade 33 administrativa que causam prejuízo ao erário; e no artigo 11, indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. Entre esses últimos, alguns são definidos especificamente em sete incisos; mas o caput deixa as portas abertas para a inserção de qualquer ato que atente contra "os princípios da administração pública ou qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições". Vale dizer que a lesão ao princípio da moralidade ou a qualquer outro princípio imposto à Administração Pública constitui uma das modalidades de ato de improbidade. Para ser ato de improbidade, não é

³² BRASIL. **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. Art. 11, IV: "Negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei."

³³ IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comentários à Lei 14.230/2021**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2022. p.8.

necessária a demonstração de ilegalidade do ato; basta demonstrar a lesão à moralidade administrativa³⁵.

Sob esse prisma, é possível extrair que a improbidade consiste em um exercício defeituoso da função estatal, podendo resultar em uma manifestação de ilegalidade. Contudo, não significa dizer que toda e qualquer atuação ilegal configure improbidade. Se um policial ao dirigir a viatura, porventura venha a ocasionar um acidente automobilístico causado por uma conduta imprudente ou se um servidor destrói um celular em um acesso de raiva, nenhum desses dois casos irão configurar improbidade, um por ausência de dolo e outro por ausência de reprovabilidade/ofensividade da conduta, porém se considerarmos uma interpretação restrita e seca, é possível dizer que ambos os cenários se qualificam como condutas que causam uma contrariedade do ponto de vista formal da respectiva lei³⁶.

Em outras palavras, a improbidade é qualificada não só pela contrariedade ao que dispõe a lei, mas por vários elementos que fornecem aspecto de uma gravidade diferenciada, que implicam uma reprovabilidade/ofensividade de maior intensidade e por essa razão, exigem um sancionamento mais severo³⁷.

Nesse sentido, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

2. A ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), uma vez que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave³⁸.

Assim, é incompatível com a ordem jurídica brasileira o entendimento de que a mera existência do ato irregular é suficiente para configurar a improbidade³⁹. Toda e qualquer ilicitude apenas se aperfeiçoa a partir da conjugação de uma atuação material, ativa ou omissiva, de cunho danoso e um elemento subjetivo pertinente à vontade do agente, de maneira que torna necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 901-902.

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comentários à Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 14.

³⁷ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 20.

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). Agravo Interno no Recurso Especial (AgInt no REsp) 1.518.133/PB, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 4 set. 2018. Diário da Justiça Eletrônico de 21 set. 2018.

³⁹ Para o autor, a improbidade não se caracteriza pela simples ocorrência de um dano ou prejuízo patrimonial aos cofres públicos. Nem se configura pela simples obtenção de vantagem patrimonial indevida para o agente ou terceiro. O que de fato é indispensável é a existência de um elemento subjetivo determinado, consistente na vontade defeituosa e reprovável do sujeito (JUSTEN FILHO, **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comentários à Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 25).

Dessa forma, a configuração da improbidade depende da existência de um importante elemento constitutivo de natureza subjetiva reprovável por ocasião da ilicitude. Esse elemento consiste na consciência da antijuridicidade da conduta praticada pelo agente para a produção de resultado. Ou seja, a improbidade é uma conduta necessariamente dolosa, pertinente na vontade de violar um dever⁴⁰.

3.1. A tipicidade material e princípio da lesividade/ofensividade

A configuração do ato de Improbidade Administrativa exige, portanto, a presença de quatro elementos: sujeito passivo, que deve ser uma das entidades mencionadas nos §5º, 6º e 7º do Art. 1º da LIA⁴¹, a qual sempre será pessoa jurídica; sujeito ativo, compreendendo agente público ou terceiro que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato, em conformidade ao mencionado no capítulo anterior, nos moldes dos artigos 2º e 3º⁴², a prática de uma das condutas tipificadas nos artigos. 9º, 10º, e 11º da LIA⁴³, representando a ofensa à probidade administrativa; a presença de elemento subjetivo doloso, com o devido nexo causal entre a conduta e o resultado.

⁴⁰ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 43..

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Art. 1º, O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.”

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

⁴² BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Art. 2º: Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

⁴³ BRASIL. **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. Art. 9º: “Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]”. Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:”. Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

Nesse sentido, a LIA estabelece, em seu corpo normativo, uma divisão tripartida dos atos de improbidade, a partir dos bens jurídicos atingidos, os quais são classificados em: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

O *caput* de cada um dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, apresentam a conduta genérica caracterizadora do ato ímprobo, sendo complementado por incisos que elencam hipóteses exemplificativas ou específicas dessa conduta. Nos Arts. 9º e 10, o legislador optou pela técnica dos conceitos jurídicos indeterminados, conferindo maior flexibilidade interpretativa aos operadores do Direito, em contraposição ao rigor da tipificação penal. Já o art. 11, após a redação conferida pela Lei 14.230/2021, passou a adotar um rol taxativo, restringindo a caracterização dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública às hipóteses expressamente previstas em seus incisos⁴⁴.

Com a alteração legislativa advinda da Lei 14.230/2021, ocorreram algumas inovações que evidentemente revelaram forte inspiração garantista e determinaram imediata alteração do entendimento consolidado à luz da redação anterior para permitir a aplicação de princípios constitucionais e do Direito Administrativo Sancionador.

Dentre os princípios que norteiam o novo regime, destaca-se, especialmente, o princípio da legalidade, oriundo do campo do Direito Constitucional, portanto, aplicável tanto ao Direito Penal quanto ao Direito Administrativo Sancionador. Com as modificações trazidas, reafirmou-se a exigência de que nenhuma sanção possa ser aplicada sem que haja previsão legal expressa que descreva de forma clara e precisa a conduta vedada e sua respectiva consequência jurídica⁴⁵.

Como consequência da inserção desse princípio, emerge o princípio da tipicidade tradicionalmente entendido como a subsunção do fato à norma. Cleber Masson trata a tipicidade em duas divisões: tipicidade formal e tipicidade material que ao final formam o elemento da tipicidade que enquadra o fato típico⁴⁶.

A tipicidade formal é o juízo de subsunção entre a conduta praticada pelo agente no mundo real e o modelo descrito pelo tipo penal (“adequação ao catálogo”). Enquanto a

⁴⁴Na visão de Heraldo Garcia Vitta, o devido processo legal deve ser observado “[s]obretudo nos casos em que o legislador utiliza expressões vagas, fluidas, termos imprecisos ou indeterminados, como ‘ofensa à moral pública’ (e outras correlatas), [quando] a autoridade administrativa deverá expor a específica conduta do suposto infrator e comunicar-lhe os fatos, tais como lhe foram atribuídos, para possibilitar-lhe a mais ampla defesa”. Deste princípio, o autor extrai os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da motivação (VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 128-143).

⁴⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012. p. 870.

⁴⁶ MASSON, Cleber. **Direito penal: parte geral**. 1. ed., vol. 1. São Paulo: Ed. Método, 2023. p 231

tipicidade material é a lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado em razão da prática da conduta legalmente descrita⁴⁷.

A tipicidade na Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, refere-se tanto à necessidade de que a conduta do agente público se enquadre de forma precisa nos tipos legais previstos na própria Lei quanto à reprovabilidade e ofensividade ao bem jurídico tutelado⁴⁸.

Assim, a exigência de tipicidade na configuração do ato de improbidade, veda a imposição de sanções com base em condutas meramente formais ou irregularidades destituídas de lesividade ao bem jurídico tutelado, privilegiando a segurança jurídica, a proporcionalidade, a eficiência e como consequência a racionalidade da atuação sancionadora do Estado, todos expressamente consagrados no Art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo da âmbito da Administração Pública Federal e que também serve como base principiológica para a LIA⁴⁹.

Outro ponto importante, é que a tipicidade material se relaciona intimamente com o princípio da ofensividade ou lesividade do Direito Penal, pois nem todas as condutas que se encaixam nos modelos abstratos e sintéticos de crimes (tipicidade formal) acarreta dano ou perigo ao bem jurídico. É o que se dá, por exemplo, nas hipóteses de incidência do princípio da insignificância no campo penal, nas quais, apesar da presença da tipicidade formal, não se verifica a tipicidade material⁵⁰.

Assim, partindo dessa premissa, condutas que revelariam menor ofensividade ou reprovabilidade, não se consideram aptas a ensejar a responsabilização por improbidade administrativa. De acordo com o clássico ensinamento de Francesco Palazzo⁵¹:

Em nível legislativo, o princípio da lesividade (ou ofensividade), enquanto dotado de natureza constitucional, deve impedir o legislador de configurar tipos penais que já hajam sido construídos, in abstracto, como fatores indiferentes e preexistentes à norma. Do ponto de vista, pois, do valor e dos interesses sociais, já foram consagrados como inofensivos. Em nível jurisdicional-aplicativo, a integral atuação do princípio da lesividade deve comportar, para o juiz, o dever de excluir a subsistência do crime quando o fato, no mais, em tudo se apresenta na conformidade

⁴⁷ IDEM.

⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comentários à Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 117.

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 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.

⁵⁰ MASSON, Cleber. **Direito penal: parte geral**. 1. ed., vol. 1. São Paulo: Método, 2023. p 231.

⁵¹ PALAZZO, Francesco C. **Valores constitucionais e direito penal**. Trad. Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1989. p. 80.

do tipo, mas, ainda assim, concretamente é inofensivo ao bem jurídico específico tutelado pela norma.

Embora corolário do Direito Penal, revela-se perfeitamente aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, em que a atuação estatal deve ser guiada por parâmetros substanciais de racionalidade, justiça e necessidade da intervenção, além de norteadas pela tipicidade e legalidade⁵².

Em outras palavras, não se justifica a imposição de sanções severas em hipóteses nas quais a conduta, apesar de formalmente reprovável, não tenha causado lesão concreta a bens jurídicos relevantes, nem se reveste de reprovabilidade suficiente para justificar a resposta estatal.

Sendo assim, a conduta do agente público deve causar efetiva lesão ao erário ou à probidade administrativa para que a ação de improbidade seja cabível. A simples transgressão da norma administrativa, sem prejuízo nocivo ao interesse público, não justificaria a imposição de sanções.

Ademais, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que de forma tímida, incorporou no §§ 3º e 4º do art. 11 a exigência de que os atos ali descritos devem apresentar demonstração objetiva da prática de ilegalidade e lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para que possam ser sancionados, ou seja, retira-se daí tanto os conceitos de tipicidade formal quanto tipicidade material. Veja-se:

Art. 11, § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

§ 4º Os atos previstos neste artigo somente configuram improbidade administrativa quando houver lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, considerando-se, para tal fim, o valor do prejuízo, a gravidade da infração administrativa e o grau de reprovabilidade da conduta.

Com isso, não se configura improbidade nos casos em que a violação atinge bens jurídicos de pequeno valor econômico, e gera efeitos irrelevantes ou demonstra grau mínimo de reprovabilidade subjetiva. Trata-se, portanto, de expressa incorporação pelo legislador do

⁵²Na análise da tipicidade, o autor Heraldo Garcia também estabelece uma divisão do tema em dois tópicos: a supremacia geral e a especial do Estado. Em relação à primeira: “apenas a lei poderá estipular infrações e penalidades administrativas, observada a impossibilidade de ampla disparidade de graduação de mínimo e máximo da pena. Nos casos de supremacia especial: “podem ser utilizados conceitos indeterminados ou cláusulas gerais, com os limites apontados, a fim de garantir o princípio da legalidade, o da segurança jurídica e o do devido processo legal”. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: **Editora Malheiros**, 2003, p. 128-143

princípio da insignificância ou da lesividade ao regime jurídico, restringindo sua aplicação a condutas efetivamente graves⁵³.

É forçoso reconhecer ainda que, ao tratar da necessidade de lesividade relevante, o legislador refere-se expressamente à noção de tipicidade material, já delimitada anteriormente, na medida em que, não existindo ofensa importante ao bem jurídico tutelado, não há conduta digna de censura⁵⁴.

No plano legislativo, o princípio da lesividade, que possui fundamento constitucional, impõe limites à atuação do legislador na seara punitiva, impedindo a criação de tipos penais que incidam sobre condutas já reconhecidas, em abstrato, como socialmente inofensivas. Trata-se de situações em que não há ofensa, nem ameaça concreta, a bens jurídicos relevantes.

Já no plano jurisdicional, a aplicação do princípio da lesividade exige do juiz uma análise concreta do caso. Mesmo que a conduta se encaixe formalmente na descrição legal de um crime, por exemplo, deve-se verificar se houve, de fato, uma ofensa ao bem jurídico tutelado. Caso a conduta, apesar de típica, se revele materialmente inofensiva, o julgador deve reconhecer a atipicidade do fato, afastando a incidência do Direito Penal. Isso reforça a função garantidora do juiz e assegura a observância do princípio da intervenção mínima⁵⁵

É imperioso concluir que a ação de Improbidade Administrativa é ação de natureza repressiva, de caráter exclusivamente sancionatório, não servindo para controle de legalidade ou irregularidade de atos do poder público nem se confundindo com uma simples ação de ressarcimento ao erário, embora esta seja uma consequência lógica das sanções de improbidade⁵⁶.

A responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa constitui uma faceta do *jus puniendi* estatal e, portanto, está submetida aos princípios gerais que regem essa atividade, como legalidade, lesividade, o contraditório e ampla defesa, a presunção de inocência, a tipicidade e, inclusive o princípio da insignificância.

⁵³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comentários à Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 118.

⁵⁴ Para Luiz Regis Prado: a tipicidade penal, além de formal, deve ser material, exigindo que a conduta importe em uma lesão ou perigo concreto ao bem jurídico protegido, sob pena de inconstitucionalidade da punição (PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais Vol. I. 2017. Capítulo IV).

⁵⁵ CERVINI, Raúl. **Los procesos de descriminalización**. 2. ed. Montevideo: Ed. Universidad, 1993. p. 87.

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Art. 17-D: “A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.”

4. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO DIREITO PENAL

Para Luiz Regis Prado, o Direito Penal é o campo voltado a disciplinar comportamentos altamente reprováveis ou danosos à sociedade, capazes de afetar gravemente bens jurídicos essenciais ao organismo social e ao desenvolvimento humano⁵⁷.

Tal orientação reveste-se em sintonia com o quadro axiológico constitucional e decorrente da concepção de Estado Democrático de Direito, de modo que não há delito sem que haja lesão ou perigo de lesão a um bem jurídico determinado⁵⁸.

O bem jurídico vem a ser um ente (dado ou valor social) material ou imaterial extraído do contexto social, de titularidade individual ou transindividual, considerado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem e, por isso, jurídico-penalmente protegido.⁵⁹

Isso quer dizer que em cada situação histórica e social de um grupo humano, os pressupostos imprescindíveis para uma existência em comum se concretizam numa série de condições valiosas, como, por exemplo, a vida, a integridade física, a liberdade de atuação ou a propriedade, os quais constituem direitos fundamentais básicos e que são classificados como bens jurídicos indispensáveis. O Direito Penal emerge justamente com a finalidade de assegurar esses bens, punindo a sua violação em determinadas condições.

Sob essa perspectiva, a tutela penal só deve ser aplicada quando for indispensável à ordem social, servindo para preservar as condições básicas de convivência, o progresso coletivo e a harmonia social, sempre respeitando a dignidade e a liberdade do ser humano⁶⁰.

O princípio da *nulla lex poenalis sine necessitate* (não há Lei penal sem necessidade), intimamente ligado ao garantismo penal⁶¹, é um princípio jurídico que, nesse contexto, evidencia que o Direito Penal, deve ser utilizado como último recurso, após esgotadas todas as outras alternativas de proteção social e legal. Reforça a necessidade de que esse mecanismo seja utilizado de forma justa e proporcional de modo a evitar a expansão desenfreada do

⁵⁷PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 93.

⁵⁸PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. (página 93)

⁵⁹PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais Vol. I. 2017. Capítulo II.

⁶⁰PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 93.

⁶¹O garantismo penal é uma teoria elaborada por Luigi Ferrajoli que consiste em um conjunto de princípios que visam a legitimar o exercício do poder punitivo do Estado com observância dos direitos e garantias dos cidadãos, tanto do ponto de vista penal quanto processual. Estabelece parâmetros de racionalidade, justiça e de legitimidade da intervenção punitiva (FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*. 11. ed. Bari: Laterza, 2018. p. 891-946).

Direito Penal. É mencionado por diversos filósofos como Beccaria e também por Montesquieu, nos seguintes termos:

É melhor prevenir os crimes, que puni-los. (...) O proibir uma enorme quantidade de ações indiferentes não é prevenir os crimes que delas possam resultar, mas criar outros novos: é decidir por capricho, a virtude e o vício, que nos são ensinados como eternos e imutáveis”. E, ainda: As penas que ultrapassam a necessidade de conservar o depósito da salvação pública são, por sua própria natureza, injustas; e tanto mais justas são as penas, quanto mais sagrada e inviolável é a segurança e maior a liberdade que o soberano conserva para os seus súditos⁶²

Em 1964, a obra *Politica Criminal y Sistema del Derecho*, de Claus Roxin, foi responsável por difundir, no sistema penal, o conceito de princípio da insignificância, uma concretização prática do princípio da intervenção mínima do Direito Penal na sociedade⁶³.

O autor enquanto manifestação contrária ao uso excessivo da sanção criminal, aduz que devem ser tidas como atípicas as ações ou omissões que afetem infimamente a um bem jurídico-penal, de modo que a irrelevante lesão do bem jurídico protegido não justifica necessariamente a imposição de uma pena, devendo excluir-se a tipicidade da conduta em caso de danos de pouca importância ou quando afete de maneira mínima a um bem jurídico-penal⁶⁴.

No contexto jurídico brasileiro, o princípio da insignificância é reconhecido como um instrumento de política criminal que permite ao operador do Direito avaliar a relevância penal de uma conduta. Conforme destacado por Cleber Masson,⁶⁵ esse princípio atua como uma causa de exclusão da tipicidade material, ou seja, mesmo que uma ação se enquadre formalmente em um tipo penal, pode ser considerada atípica se não houver lesão significativa ao bem jurídico protegido.

Para Masson, o fato típico é o fato humano que se enquadra com perfeição aos elementos descritos pelo tipo penal, quais sejam: a conduta, o nexo causal, a tipicidade e o resultado. Ausentes algum desses elementos não há do que se falar em fato típico, e por consequência acarreta a atipicidade do fato⁶⁶.

⁶² BECCARIA, C. **Dos delitos e das penas**, 2ª edição da Editora Revista dos Tribunais. p. 129 a 131.

⁶³ PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 108.

⁶⁴ PRADO, Luiz Regis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. P. 108.

⁶⁵ MASSON, Cleber. **Direito penal, v. 1: parte geral (arts. 1º a 120)**. 18. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Método, 2024. P. 27.

⁶⁶ MASSON, Cleber. **Direito penal, v. 1: parte geral (arts. 1º a 120)**. 18. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: p. 27.

Quando se aplica o princípio da insignificância, entende-se que, embora o comportamento se enquadre tecnicamente no tipo penal, isto é, seja formalmente típico, ele não causa um dano relevante o suficiente para justificar a atuação do Direito Penal. Em outras palavras, falta a gravidade necessária para que a conduta seja considerada penalmente relevante.

Atualmente, a aplicação desse princípio na seara criminal é admitida pela doutrina e pela jurisprudência dominante⁶⁷, postura que tende a se acentuar cada vez mais, em consonância com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal⁶⁸

Em síntese, exclui-se a tipicidade pela ausência da sua vertente material. Na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O tema da insignificância penal diz respeito à chamada "legalidade penal", expressamente positivada como ato-condição da descrição de determinada conduta humana como crime e, nessa medida, passível de apenamento estatal, tudo conforme a regra que se extrai do inciso XXXIX do art. 5º da CF, literis: "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal". É que a norma criminalizante (seja ela proibitiva, seja impositiva de condutas) opera, ela mesma, como instrumento de calibração entre o poder persecutório-punitivo do Estado e a liberdade individual. A norma legal que descreve o delito e comina a respectiva pena atua por modo necessariamente binário, no sentido de que, se, por um lado, consubstancia o poder estatal de interferência na liberdade individual, também se traduz na garantia de que os eventuais arroubos legislativos de irrazoabilidade e desproporcionalidade se expõem a controle jurisdicional⁶⁹

Dessa forma, a ausência de lesividade relevante ao bem jurídico faz com que a tipicidade material não esteja presente, e, por consequência, a conduta deve ser considerada atípica. Esse entendimento é amplamente aceito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Direito Penal, que reconhece que pequenas infrações, exceto aquelas que incabível a sua aplicação, desprovidas de periculosidade ou expressividade jurídica, não devem ser punidas criminalmente.

O princípio da insignificância qualifica-se como fator de descaracterização material da tipicidade penal. O princípio da insignificância – que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus (HC) 84.412**, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 19 out. 2024. STF, **HC 84412**, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 19/10/2024

⁶⁸ MASSON, Cleber. **Direito penal, v. 1: parte geral (arts. 1º a 120)**. 18. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 23-29.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus (HC) **109.277**, Relator Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, julgado em 13 dez. 2011, Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 22 fev. 2012.

em matéria penal – tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material⁷⁰.

São quatro os requisitos objetivos exigidos pelo princípio da insignificância: (a) mínima ofensividade da conduta; (b) ausência de periculosidade social da ação; (c) reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e (d) inexpressividade da lesão jurídica.⁷¹ Estes vetores encontram-se consolidados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Para a incidência do princípio da insignificância, devem ser relevados o valor do objeto do crime e os aspectos objetivos do fato, tais como, a mínima ofensividade da conduta do agente, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica causada.⁷²

Tendo em vista os requisitos apresentados, entende-se que é imprescindível analisar o contexto fático em que a conduta foi praticada para, ao final, concluir se há pertinência da incidência da tipicidade penal. Este é o motivo pelo qual a jurisprudência muitas vezes apresenta resultados diversos para casos aparentemente semelhantes,⁷³ uma vez que a aplicação do princípio da insignificância deve ser realizada de forma casuística, respeitando as particularidades de cada caso.

Acerca dessa ponderação da aplicação do princípio a casos específicos, tradicionalmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com fundamento na sua Súmula 599, afirma que o princípio da insignificância não se aplica aos crimes contra a administração pública, uma vez que a norma visa resguardar não apenas a dimensão material, mas, principalmente, a probidade administrativa, a qual a considera insustentável de valoração econômica⁷⁴

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RHC 122.464/BA**. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em: 10 jun. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁷¹ Para o STF, a aplicação do princípio da insignificância no Direito Penal está condicionada à 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. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 92.463/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em: 16 out. 2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 nov. 2007. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025. (Informativo 348: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. HC 89.357/SP. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Quinta Turma. Julgado em: 11 mar. 2008. *Informativo de Jurisprudência n° 348*. Brasília, DF: STJ, 2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025)

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RHC 118.972/MG**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relatora para o acórdão: Ministra Cármen Lúcia. Segunda Turma. Julgado em: 3 jun. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁷³ MASSON, Cleber. **Direito penal, v. 1: parte geral (arts. 1º a 120)**. 18. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Método, 2024. p. 29-30.

⁷⁴ Súmula 599 da Corte Superior: “O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a administração pública”. Nesse sentido: **AgRg no HC 188.151/SP**, 6ª Turma, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 23.02.2016; HC 274.487/SP, 6ª Turma, Rel. Min. Nefi Cordeiro, rel. p/ Acórdão Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 05.04.2016; RHC 51356/SC, rei. Min. Felix Fisch.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, já decidiu em sentido contrário, admitindo o princípio da insignificância em hipóteses específicas, em que eventuais ilícitos de menor gravidade devem ser enfrentados na instância administrativa⁷⁵.

Cumprе salientar que, em decisões mais recentes, o Superior Tribunal de Justiça, tem abrandado a rigidez de sua própria jurisprudência sumulada, passando a admitir, em caráter excepcional, a incidência do princípio da insignificância em delitos perpetrados contra a administração pública, desde que verificada a irrelevância material da lesão ao bem jurídico tutelado⁷⁶.

Exemplo representativo dessa flexibilização é a jurisprudência consolidada em sede de recurso repetitivo pela respectiva Corte,⁷⁷ que admite a aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho, tipificado no art. 334 do Código Penal, o qual, embora esteja topograficamente inserido no Título XI do Código Penal destinado aos crimes contra a Administração Pública, recebe tratamento diferenciado por parte dos tribunais superiores, notadamente em razão de critérios objetivos estabelecidos em legislação específica⁷⁸.

Ademais, o crime de descaminho é também considerado um crime contra a ordem tributária, o que faz atrair a incidência do princípio, inclusive, aos outros crimes tributários previstos na Lei nº 8.137/90. A jurisprudência, nesse contexto, consolidou o entendimento de que, no tocante aos crimes tributários em geral, a incidência do referido princípio deve ser aferida à luz das circunstâncias do caso concreto, especialmente quanto ao valor de até R\$20.000,00 dos tributos sonegados e à competência do ente federativo responsável pela sua instituição⁷⁹.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 107.370/SP**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em: 26 abr. 2011. Noticiado no Informativo STF n. 624.

⁷⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RHC 153.480/SP**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em: 24 maio 2022. Noticiado no Informativo STJ n. 7

⁷⁷ “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 (vinte mil reais), a teor do disposto no art. 20 da Lei n. 10.522/2002, com as atualizações efetivadas pelas Portarias n. 75 e 130, ambas do Ministério da Fazenda.”BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial (REsp) 1.709.029/MG**, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, 3ª Seção, julgado em 28 fev. 2018 (recurso repetitivo).

⁷⁸ A propósito, destaca-se o seguinte precedente: “a insignificância nos crimes de descaminho tem colorido próprio, diante das disposições trazidas na Lei n.º 10.522/2002”.BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.346.879/SC**. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgado em: 26 nov. 2013.

⁷⁹A princípio, a incidência desse postulado aplica-se apenas para os crimes que se relacionam a tributos federais, considerando que é baseado no art. 20 da Lei n.º 10.522/2002, que trata dos tributos federais. Para fins de crimes de sonegação fiscal que envolvam tributos estaduais ou municipais, deve ser analisado se há lei estadual ou municipal dispensando a execução fiscal no caso de tributos abaixo do determinado valor de R\$ 20.000.00.

(...) 4. Para a aplicação do referido entendimento aos tributos que não sejam da competência da União, seria necessária a existência de lei estadual no mesmo sentido, até porque à arrecadação da Fazenda Nacional não se equipara a das Fazendas estaduais. Precedentes e doutrina.

Nesse sentido, incide o princípio da insignificância tanto nos crimes contra a ordem tributária previstos na Lei 8.137/90, quanto ao crime de descaminho, com base em parâmetros específicos previstos na Lei 10.522/2002, que estabelece limites objetivos para a execução fiscal⁸⁰.

A aplicação do seguinte princípio ao crime de descaminho é majoritária pelos Tribunais Superiores,⁸¹ havendo divergência apenas com a existência de decisão proferida pela 1ª Turma do STF, que vem decidindo em sentido contrário⁸².

O crime de contrabando, em paralelo, encontra-se previsto no Art. 334-A⁸³ do Código Penal, e envolve a importação, exportação, transporte ou comercialização em desacordo com as leis do país, podendo incluir desde mercadorias aparentemente inofensivas, como roupas e eletrônicos, até itens mais nocivos, como armas, drogas e espécies da fauna e flora protegidas.

Por mais que tenha o mesmo viés do crime de descaminho, o contrabando possui peculiaridades mais abrangentes e com maior gravidade, considerando que envolve bens jurídicos, como a saúde pública, a segurança e moralidade pública⁸⁴.

5. Inviável a aplicação do referido entendimento ao caso em análise, no qual o paciente foi denunciado por, em tese, suprimir o valor de R\$ 819,00 (oitocentos e dezenove reais) de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência dos estados, de acordo com o art. 155, II, da Constituição Federal.

6. Um dos requisitos indispensáveis à aplicação do princípio da insignificância é a inexpressividade da lesão jurídica provocada, que pode se alterar de acordo com o sujeito passivo, situação que reforça a impossibilidade de se aplicar referido entendimento de forma indiscriminada à sonegação dos tributos de competência dos diversos entes federativos da União. (...). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC 165.003/SP**. Rel. Min. Sebastião Reis Júnior. 6ª Turma. Julgado em 06 nov. 2018.

⁸⁰ A propósito, destaca-se o seguinte precedente: “a insignificância nos crimes de descaminho tem colorido próprio, diante das disposições trazidas na Lei n.º 10.522/2002” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Recurso Especial n. 1.346.879/SC. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgado em: 26 nov. 2013. Terceira Turma.

⁸¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.688.878/SP**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Terceira Seção. Julgado em: 28 fev. 2018. Recurso repetitivo. *Informativo de Jurisprudência n. 622*. Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 155.347**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Segunda Turma. Julgado em: 17 abr. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁸² A Primeira Turma, por maioria, indeferiu “habeas corpus” em que se discutia a aplicação do princípio da insignificância ao crime de descaminho quando o montante do tributo não recolhido for inferior ao limite de R\$ 20.000,00 – valor fixado na Portaria 75/2012 do Ministério da Fazenda para o ajuizamento de ações fiscais. No caso, o paciente introduziu mercadorias estrangeiras no território nacional, sem o recolhimento dos tributos devidos, calculados em R\$ 14.364,51. A Turma entendeu não incidir o princípio da insignificância. Asseverou que a lei que disciplina o executivo fiscal não repercute no campo penal. Tal entendimento, com maior razão, deve ser adotado em relação à portaria do Ministério da Fazenda. O art. 935 do Código Civil explicita a independência das esferas civil, penal e administrativa. A repercussão no âmbito penal se dá apenas quando decisão proferida em processo-crime declarar a inexistência do fato ou da autoria. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC-AgR 144.193/SP**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em: 15 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 maio 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁸³ BRASIL. **Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Art. 334-A. Incluído pela Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014. Define o crime de importação ou exportação de mercadoria proibida.

⁸⁴ Em um primeiro momento, o STJ decidiu acerca da inaplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes de contrabando em virtude da gravidade dos bens jurídicos atingidos: Não se aplica o princípio da insignificância ao crime de contrabando de cigarros, pois a conduta não se limita à lesão da atividade arrecadatória do Estado,

Em contrapartida, recente julgado em sede de recursos repetitivos, no Tema 1.143, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, estabeleceu a aplicabilidade do princípio da insignificância ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar mil maços, seja pela baixa reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão do contrabando de grande vulto⁸⁵.

Com base nesse julgamento, evidencia-se que sem afastar o formalmente os bens jurídicos protegidos, de certo modo relativiza a sua proteção que anteriormente era absoluta⁸⁶, ao admitir que nesses casos não há lesividade significativa. Ou seja, não se trata de negar o bem jurídico ou de trivializar a conduta, mas de reconhecer que ele não foi efetivamente violado de forma relevante ao caso concreto.

Outra hipótese, cinge no julgado proferido em sede de recurso ordinário constitucional em habeas corpus, no qual o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a aplicabilidade do princípio da insignificância ao acusado de estelionato contra Empresa de Transporte Público, por supostamente intermediar a venda de passagens de metrô com uso indevido de Bilhete Único, resultando em vantagem de R\$ 3,70 e prejuízo de R\$ 4,30 à São Paulo Transporte S/A - SPTrans.

atingindo outros bens jurídicos, como a saúde, segurança e moralidade pública. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 2.053.404/SP**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Quinta Turma. Julgado em: 28 ago. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 set. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025

Esse é o entendimento inclusive do STF: No descaminho, o que a lei discrimina é o ato de burlar, iludir, total ou parcialmente, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada ou saída de produto. Na espécie, a conduta verificada não consiste em apenas desembaraço alfandegário. Em realidade, a autorização prévia da autoridade competente era necessária, mas não ocorreu, o que configurou o crime de contrabando. A Turma salientou que o princípio da insignificância não deve ser aplicado, porquanto, além do interesse econômico, estão envolvidos no caso outros bens jurídicos relevantes à Administração Pública, como a segurança e a tranquilidade. HC 131.943/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, 1.^a Turma, j. 07.05.2019, noticiado no Informativo 939. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 131.943/RS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Redator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Primeira Turma. Julgado em: 7 maio 2019. *Informativo STF* n. 939. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁸⁵ O princípio da insignificância é aplicável ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar 1.000 (mil) maços, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão a o contrabando de vulto, excetuada a hipótese de reiteração da conduta, circunstância apta a indicar maior reprovabilidade e periculosidade social da ação. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.971.993/SP e REsp 1.977.652/SP**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Relator para acórdão: Ministro Sebastião Reis Júnior. Terceira Seção. Julgado em: 13 set. 2023. Recurso repetitivo – Tema 1143. *Informativo de Jurisprudência* n. 787. Brasília, DF: STJ, 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.744.739/RS**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em: 2 out. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 out. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.717.048/RS**. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em: 11 set. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 set. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 133.958 AgR**. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em: 6 set. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 set. 2016. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.

Sendo assim, a Corte Superior admitiu a incidência da aplicação do princípio da insignificância ao crime de estelionato praticado contra a Administração Pública, dado o valor irrisório envolvido, a mínima ofensividade da conduta e a ausência de periculosidade social, reconhecendo desproporcional a persecução penal⁸⁷.

Além disso, há entendimento consolidado pelos Tribunais brasileiros de que o princípio da insignificância pode ser aplicado a qualquer delito que com ele seja compatível, não apenas aos crimes contra o patrimônio, caso este em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência também aos crimes ambientais⁸⁸.

Essas mudanças refletem uma tendência moderna do Direito Penal, voltada a evitar punições desproporcionais e racionalizar o uso do sistema de Justiça Criminal.

As decisões consagram uma evidente releitura do Enunciado da súmula consolidada, reforçando a necessidade de que o poder punitivo e sancionador do Estado seja um mecanismo a ser utilizado de forma justa e proporcional de modo a evitar a expansão desenfreada do Direito Penal, reforçando o princípio da intervenção mínima ou *ultima ratio*.

Ao reconhecer a baixa reprovabilidade de condutas envolvendo pequenas quantidades de cigarro, ou o valor irrisório da prática de um crime patrimonial contra a Administração

⁸⁷ “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.” STJ. 6ª Turma. **RHC 153.480/SP**, Rel. Min. Laurita Vaz, julgado em 24/05/2022.

⁸⁸ "CONSTITUCIONAL E PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. CRIME AMBIENTAL. POSSIBILIDADE. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. CRIME DO ART. 56 DA LEI 9605/1998. FORMAL, DE PERIGO ABSTRATO E PLURIDIMENSIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE PÚBLICA E AO MEIO AMBIENTE. PERICULOSIDADE SOCIAL OBSERVADA. CONDUTA MATERIALMENTE TÍPICA. RECURSO DESPROVIDO. 1. O "princípio da insignificância - que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal - tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material. [...] 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) 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." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 84.412-0/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em: 19 nov. 2004. *Diário da Justiça da União*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br..> 2. **Predomina nesta Corte entendimento da possibilidade de aplicação do princípio da insignificância aos crimes ambientais, devendo ser analisadas as circunstâncias específicas do caso concreto para aferir, com cautela, o grau de reprovabilidade, a relevância da periculosidade social, bem como a ofensividade da conduta, haja vista a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações, consoante princípio da equidade intergeracional.** 3. O art. 56 da Lei 9.605/1998 descreve crime ambiental formal de perigo abstrato, ante a presunção absoluta do legislador de perigo na realização da conduta típica e a prescindibilidade de resultado naturalístico, e pluridimensional, pois, além de proteger o meio ambiente em si, tutela diretamente a saúde pública, haja vista a periclitação de seus objetos, altamente nocivos e prejudiciais, com alta capacidade ofensiva. Não há falar, portanto, em ausência de periculosidade social da ação, porquanto lhe é inerente. 4. Recurso desprovido." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus (RHC) nº 64.039/RS**, Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 24 maio 2016, Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 3 jun. 2016.

Pública, os Tribunais afastam a tolerância zero anteriormente consagrada à pequena ofensa ao patrimônio público, interesse social ou aos princípios da administração pública, em virtude de uma aparência absoluta de indisponibilidade do interesse público.

5. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES QUANTO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Superior Tribunal de Justiça, no exercício de sua competência constitucional⁸⁹ possui um papel central na uniformização e interpretação da legislação infraconstitucional, especialmente no que tange à definição dos limites e possibilidades de aplicação do princípio da insignificância no âmbito do Direito Penal. Considerando sua relevância, optou-se por analisar os principais julgados desta Corte sobre o tema, com o objetivo de compreender como o STJ tem tratado acerca dessa temática na Lei de Improbidade Administrativa. Sob essa perspectiva, o presente estudo examinará o entendimento consolidado pelo Tribunal acerca da aplicação ou não do princípio da insignificância nas ações de improbidade administrativa e seus principais pontos que justificam esse posicionamento.

Conforme visto, a LIA visa salvaguardar, essencialmente, a probidade administrativa, que abarca tanto a defesa do patrimônio público quanto o interesse social e os princípios que regem o interesse público.

Vale lembrar que a improbidade administrativa equivale à desonestidade com a coisa pública e seus princípios. Conforme já abordado, o ato ímprobo, em qualquer de suas modalidades, sempre infringe os princípios da Administração Pública, ainda que não tenha cunho patrimonial.

A partir do raciocínio apresentado, o Enunciado da Súmula 599 do STJ, em sua essência, em tese seria aplicável às ações de improbidade, pois o entendimento tradicional cinge em que o bem jurídico tutelado da Administração Pública é indisponível e não comporta mitigações⁹⁰.

Paralelamente, o vasto entendimento acerca da impossibilidade de aplicação do princípio da insignificância no âmbito das ações de Improbidade Administrativas se perpetua nos Tribunais, seguindo a linha de que os princípios administrativos não se sujeitam a quebrantamentos, de modo que não existiria ofensa pela metade ou em parte a um princípio, ou se fere a moralidade, por inteiro, ou não⁹¹.

⁸⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Art. 105, inciso III.

⁹⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 892.818/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 11 nov. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 1º dez. 2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

⁹¹ É inconcebível uma conduta que, apesar de configurar patente e voluntário desvio de finalidade, ofenda "só um pouco" a moralidade. O princípio da moralidade deve ser objetivamente considerado (na linha do que modernamente se apregoa para o princípio da boa-fé objetiva), dele admitindo-se apenas uma de duas soluções: ou o ato não agride o princípio (tanto por ser a conduta fiel ao princípio da legalidade ou por se caracterizar como mera irregularidade administrativa) ou é imoral – tertium non datur. Isso quer dizer que o princípio da moralidade administrativa, por sua centralidade no ordenamento jurídico brasileiro, não admite relativização,

Conforme entendimento do STJ, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, foi afastada a aplicação do princípio da insignificância e, por corolário, reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa na situação fática em que um chefe de Gabinete de Município utilizou veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares. Ao final, o servidor acusado admitiu os fatos, pediu exoneração do cargo e ressarciu os cofres públicos na importância de R\$8,47 referente à gasolina gasta no percurso de 3 quilômetros. A decisão do STJ afastou ainda as outras sanções pleiteadas e determinou multa civil no valor correspondente à R\$ 1500,00⁹².

Na oportunidade, o STJ, embora ao final tenha decidido por não aplicar o princípio da insignificância no caso concreto por identificar a existência de ato ímprobo relevante, reconheceu expressamente a possibilidade existência de desvios administrativos que caracterizam-se como insignificantes, os quais devem ser analisados sob os aspectos quantitativos e qualitativos, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição Federal, pela Lei da Improbidade Administrativa, e por outras normas aplicáveis à espécie, os quais foram amplamente abordados no presente trabalho⁹³.

Em outra situação, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação de improbidade administrativa contra o ex-prefeito, empresa privada e outros, por conta da utilização de recursos públicos na construção de uma igreja católica no bairro de Santa Cruz, zona periférica do Rio de Janeiro, no valor de aproximadamente R\$ 150 mil. Alegou em síntese que houve violação à laicidade do Estado (CF, art. 19, I) e que o ato configura improbidade administrativa com base no art. 11 da Lei 8.429/92.

O relator, ministro Napoleão Nunes Maia Filho, entendeu que, embora a conduta fosse formalmente ilegal, não havia dolo qualificado nem lesão relevante à moralidade administrativa, vez que a obra teve baixo valor e relevância sociocultural local, a qual é praticada por diversos

pois descabe falar em semiprobidade, meia probidade ou quase probidade. A conduta é proba ou não é. Ponto final. STJ - REsp: 892818 RS 2006/0219182-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/11/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/02/2010). 74 STJ - **AgRg no REsp: 968447 PR 2007/0164169-0**, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 16/04/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/05/2015.

⁹² “Diante do exposto, dou provimento ao Recurso Especial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para restabelecer a sentença que condenou o réu ao pagamento de multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público. **REsp 892.818/RS**, 2.a Turma, rei. Min. Herman Benjamin, j. 11.11.2008.

⁹³ Vide trecho do voto do relator: (...)Não existe improbidade administrativa significativa e improbidade administrativa insignificante. O que há é irregularidade insignificante (e, por isso, não constitui improbidade) e irregularidade significativa (e, por isso, improbidade administrativa). No campo dos valores principiológicos que regem a Administração Pública, não há como fiscalizar a sua obediência com calculadora na mão, expressando-os na forma de reais e centavos” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 892.818/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 11 nov. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

outros Estados ao estabelecer centros culturais ou religiosos, não caracterizando lesão relevante ao erário⁹⁴.

Reforçou que atos meramente ilegais, sem dolo ou prejuízo significativo, não justificam a aplicação das demasiadas sanções da Lei de Improbidade e trouxe importante intersecção tratada amplamente pela doutrina, que revela aspectos comuns entre o Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, conforme demonstrado a seguir: ⁹⁵

(...) Mas a repressão às improbidades é como a repressão aos crimes ou a repressão à criminalidade: deve ser feita com muita energia, mas dentro dos parâmetros da legalidade estrita, porque se trata de Direito Sancionador, que não dá carta branca para que se ofendam as garantias subjetivas dos imputados.

No Direito Penal, essa questão da antijuridicidade (ou da ilicitude) sempre foi vista e analisada com extremada importância, pois tem o efeito de excluir o crime, mesmo quando o agente realiza a conduta que o perfaz; admitindo-se que as ideias penais influem sobre todos os campos do Direito Sancionador, cabe repensar nos ensinamentos do Professor MIGUEL REALE JÚNIOR, dizendo que a lesão a um bem jurídico não deve ser analisada independentemente da forma como ela se deu; várias ações podem lesar o mesmo bem jurídico e, contudo, diferir tipicamente graças ao modo pelo qual são realizadas (Instituições de Direito Penal, São Paulo, Forense, 2009, p. 148).

A primeira e principal consequência dessa orientação jurídica é que o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal.⁹⁶

Anos mais tarde, em julgamento ocorrido em 2020, o STJ analisou um caso envolvendo ação civil pública por ato de Improbidade Administrativa proposta pelo MPF contra um ocupante do cargo de secretária parlamentar da Câmara dos Deputados. A ação teve origem na suposta prestação de informações falsas quanto ao local de residência da

⁹⁴ Trecho do voto do Ministro: (...) A Lei de Improbidade Administrativa, como todos sabemos, nasceu com a finalidade de combater e sancionar os agentes de atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública; os seus comandos, todavia, são bastante abertos, havendo, portanto, a necessidade de utilizá-la com certa prudência, a fim de que o próprio instrumento jurídico não seja enfraquecido e se torne impotente, vulgarizando-se pelo excesso de sua utilização ou, até mesmo, que seja utilizado como mero mecanismo de repercussão nos elementos de disputa e competição eleitoral, por exemplo, o que não é incomum nem episódico.

Na hipótese em apreço, se for levada ao pé-da-letra, pode-se dizer que o sujeito praticou uma ilegalidade por violar a laicidade estatal prevista na Constituição Federal; mas essa ilegalidade jamais se elevaria ao nível de improbidade, porque não tem o colorido próprio da improbidade, que seriam a lesão e o dolo, os quais não foram demonstrados pelo Tribunal a quo. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.536.895 - RJ**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 15 dez. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025..

⁹⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.536.895 - RJ**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 15 dez. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025..

⁹⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.536.895 - RJ**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 15 dez. 2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

servidora, com o objetivo de obter indevidamente acréscimo de auxílio-transporte⁹⁷.

Nos autos, o agente público teria recebido indevidamente o valor de aproximadamente R\$2.050,15, durante um período de quatro meses (julho a outubro de 2009) em seu vale-transporte, com base na alegação de que residia em local diverso daquele de sua lotação funcional.

Sobretudo, o julgamento no STJ revelou divergência entre os ministros da Primeira Turma, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que era o relator originário do recurso, e o Ministro Benedito Gonçalves, que lavrou o voto vencedor.

O Ministro Napoleão, em voto vencido, reconheceu a irrelevância material da conduta, considerando que se tratava de um episódio de infração bagatelar ou até mesmo de importância mínima ou irrelevante.

Uma importante consideração realizada pelo Ministro foi a de que o valor envolvido seria ínfimo e a questão poderia ser resolvida administrativamente, sem necessidade de judicialização com base na Lei de Improbidade Administrativa, ainda que existisse ofensa a princípios administrativos, pois não seria um ato justificante capaz de se acoplar à tipicidade prevista na Lei 8.429/1992⁹⁸.

Não se vislumbra, portanto, um estímulo à impunidade, até porque foi realizada uma análise minuciosa do caso concreto e assim decidiu ampará-la através de uma responsabilização na seara administrativa. Trata-se de utilização de coerência entre o fato, a conduta praticada e suas consequências à luz do caso concreto. Medida que visa, inclusive, evitar o excesso do Poder Punitivo do Estado, em contraposição à própria Lei, sem desvirtuar e banalizar essa esfera de responsabilização.

Ocorre que, o Ministro Benedito Gonçalves acompanhado por maioria dos membros da 1ª Turma, em decisão final, adotou uma posição mais rigorosa, afirmando que o princípio

⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.140.901 - DF**, Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12 set. 2017, DJe 21 set. 20175.

⁹⁸ Em situações tais como a dos autos, penso que a conduta tal como lançada em libelo pode muito bem ser averiguada e eventualmente exemplada pelos estatutos internos dos órgãos da Administração Pública, por intermédio de suas repartições correicionais. No caso, tenho para mim que a infração é bagatelar, uma vez que o seu vulto econômico (R\$ 2.000,00) não é daqueles justificadores do processamento da lide sancionadora. Penso que isso não representa impunidade, nem estímulo a condutas símiles: trata-se de separação dos regimes de responsabilidade frente a atos lesivos à Administração Pública, esta que não fica exonerada da possibilidade de exercer o controle dos atos praticados pelos Agentes Públicos, inclusive com as devidas punições, quando cabíveis. O represamento fático-probatório da espécie, por sua vez, indica, pelo baixo vulto da prática da ré em obter Auxílio-Transporte, ausência de fato típico, dada a carência de materialidade do ato consubstanciador de lesividade aos cofres públicos. A decisão agravada não está a merecer reparos. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.140.901 - DF**, Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12 set. 2017, DJe 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/AgInt-no-AREsp-1140901-DF.aspx>. Acesso em: 9 jun. 2025.

da insignificância não se aplica a atos de improbidade administrativa e que não há do que se falar sobre lesividade mínima no caso. Nesse sentido, mesmo que o valor fosse pequeno, houve violação ao princípio da moralidade administrativa, o que por si só justificaria a responsabilização com base na legislação vigente⁹⁹.

Em julgamento realizado em 2023, a Ministra Assusete Magalhães da 2ª Turma negou provimento ao agravo interno interposto por servidor público estadual, mantendo válida a decisão anterior a qual a controvérsia envolvia a demissão do servidor por uso indevido de veículo oficial, com alegação de ato de improbidade administrativa. A respectiva decisão manteve a pena de demissão imposta por Processo Administrativo Disciplinar por utilização de veículo oficial não autorizado.

A utilização de veículo oficial não autorizada configura prática de ato de improbidade administrativa, consoante já decidiu o colendo STJ no REsp nº 1.186.969 [...], não se mostrando aplicável nestas hipóteses o princípio da insignificância, ainda que a utilização de combustível tenha sido mínima, pois nesses casos, o que se protege é a moralidade e o interesse público.¹⁰⁰

A partir destes julgamentos analisados, pretende-se evidenciar a linha de raciocínio adotada pelo respectivo Tribunal e os limites da aplicação do princípio da insignificância no campo das ações de improbidade administrativa. O posicionamento majoritário reafirma a jurisprudência do STJ no sentido de que atos contra os princípios da Administração Pública, ainda que sem expressivo prejuízo, configuram improbidade administrativa.

Esse fator ainda contribui para a reflexão acerca da existência de proporcionalidade quando na aplicação de sanções administrativas, revelando as tensões entre a defesa rigorosa da moralidade pública e a ausência de racionalização da judicialização de condutas de baixo impacto financeiro e institucional.

O primeiro argumento utilizado para o afastamento da insignificância funda-se na tutela da probidade administrativa. Como a ofensa à probidade não é mensurável, não há como fazer sua quantificação, ao contrário do que ocorre nos delitos patrimoniais no Direito Penal, que

⁹⁹É defesa a aplicação do princípio da insignificância em se tratando de ato de improbidade administrativa, porquanto é o erário público figura como lesado. Dessa forma, a aplicação de tal princípio conspiraria contra a moralidade administrativa. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.140.901** - DF, Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12 set. 2017, DJe 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/AgInt-no-AREsp-1140901-DF.aspx>. Acesso em: 9 jun. 2025.

¹⁰⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 1.599.544** – ES (2019/0303847-8). Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Segunda Turma. Julgado em: 16 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 out. 2023.

possuem valores objetivamente delineados¹⁰¹. A tese é que no âmbito da improbidade administrativa, as disposições da LIA possuem alcance que vão muito além das condutas ímprobadas que afetam o bem jurídico da probidade administrativa.

De fato, uma vez reconhecida a ocorrência de conduta ímproba e sua efetiva violação a bem jurídico tutelado de forma relevante, ainda que inexistente repercussão financeira expressiva, deve-se admitir a configuração da tipicidade formal e material do ato, pois viola intrinsecamente outros bens jurídicos que também são tutelados.

Não se nega a necessidade de responsabilização quando presentes os elementos estruturantes da Improbidade, conforme delineado pela Lei 8.429/1992. O que se propõe, entretanto, é uma reflexão sobre a possibilidade de reconhecimento da atipicidade material de condutas que, apesar de formalmente ilícitas, não representam lesão significativa à probidade administrativa. Trata-se, portanto, de uma defesa restrita e técnica da incidência da lesividade relevante como elemento delimitador da sanção estatal, especialmente em hipóteses de ínfimo valor social e jurídico da conduta, as quais permitem a aplicação do princípio da insignificância¹⁰².

Além disso, o art. 11, § 4º, ao tratar acerca da lesividade relevante do bem jurídico tutelado, embora se refira somente aos atos de Improbidade decorrentes da violação de princípios, através de uma interpretação sistemática e teleológica, é possível oportunizar sua aplicação quanto aos outros tipos previstos (art. 9 e 10), o que reforça a viabilidade de aplicação do princípio da lesividade e da insignificância em prol de um sistema mais racional e coerente na sua pretensão punitiva¹⁰³.

Ao analisar o art. 12, § 5º, ambos da LIA, essa interpretação ganha mais robustez,

¹⁰¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 892.818/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Julgado em: 11 nov. 2008.

¹⁰² Vide trecho do voto do relator: “Não existe improbidade administrativa significante e improbidade administrativa insignificante. O que há é irregularidade insignificante (e, por isso, não constitui improbidade) e irregularidade significante (e, por isso, improbidade administrativa). No campo dos valores principiológicos que regem a Administração Pública, não há como fiscalizar a sua obediência com calculadora na mão, expressando-os na forma de reais e centavos” (STJ - **REsp: 892818 RS 2006/0219182-6**, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 11/11/2008, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJE 10/02/2010). 74 STJ - AgRg no REsp: 968447 PR 2007/0164169-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 16/04/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJE 18/05/2015

¹⁰³ (...) No direito brasileiro, a própria Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 5º, contém uma exigência teleológica: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” As expressões fins sociais e bem comum são entendidas como sínteses éticas da vida em comunidade. Sua menção pressupõe uma unidade de objetivos do comportamento social do homem. Os “fins sociais” são ditos do direito. Postula-se que a ordem jurídica, em sua totalidade, seja sempre um conjunto de preceitos para a realização da sociabilidade humana. Faz-se mister assim encontrar nas leis, nas constituições, nos decretos, em todas as manifestações normativas seu telos(fim), que não pode jamais ser anti-social. Já o “bem comum” postula uma exigência que se faz à própria sociabilidade. Isto é, não se trata de um fim do direito, mas da própria vida social (cf. Ferraz Jr., 1978, v. 10).”

considerando que a alteração promovida pela Lei 14.230/21 ao tratar acerca da limitação de aplicação de multa a casos de menor ofensa a bens jurídicos apresenta um juízo de ponderação realizado pelo próprio legislador, aplicando uma sanção pecuniária mais branda, sem interferência de maiores consequências nos direitos do acusado, o que já afasta precipuamente o que já foi decidido em relação à inexistência de variação de grau de ofensa a bens jurídicos na Administração Pública.

Evidencia-se que, se trata de manifestação explícita do legislador quanto à necessidade de reconhecer que o Direito Sancionador não deve ser acionado de maneira cega, automática ou desproporcional, sobretudo quando envolvidas condutas de baixo potencial lesivo.

A título exemplificativo, menciona-se o caso do agente público que, ao ter auferido indevidamente o valor de dois mil reais em auxílio-transporte, foi demitida em decorrência de processo por Improbidade Administrativa, além das obrigações de ressarcimento ao erário. Tal desfecho revela-se desproporcional não apenas sob o ponto de vista da sanção individual, mas também sob a ótica do interesse público. O custo institucional traduzido na necessidade de substituição do agente público, o comprometimento da continuidade dos serviços públicos e o risco de eventuais demandas reparatórias em face de revisão judicial da penalidade, assim como o custo processual, representado pelo sobrecarregamento do Poder Judiciário, pelo prolongamento desnecessário do litígio e o dispêndio financeiro, ultrapassam em muito o dano efetivo causado pelo agente ao erário. O seu sancionamento revela-se desproporcional diante do acréscimo indevido percebido no auxílio-transporte, evidenciando a necessidade de adequação da sanção aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade

Caso o episódio fosse resolvido na esfera administrativa, com a simples devolução do valor recebido indevidamente ou até mesmo cumulado com a aplicação de multa, haveria preservação de recursos públicos, correção da conduta e respeito ao princípio da eficiência administrativa.

Dessa forma, à luz das alterações trazidas pela Lei 14.230/21, observa-se que há uma distinção realizada pelo legislador: condutas sem lesividade relevante levam o afastamento da punição, pela ausência de tipicidade material (art. 11, § 4o), ao passo que as condutas dotadas de menor ofensividade admitem somente a sanção pecuniária, em decorrência do juízo de ponderação previamente realizada pelo legislador (art. 12, § 5o).

O segundo argumento para a inadmissibilidade da insignificância, fortemente encampado pelo STJ, reside na importância da LIA ao combate à corrupção. Nesse sentido, afirma-se que a

Lei 8.429/1992 não deve ser trivializada¹⁰⁴ e suas sanções devem ser utilizadas com intuito de garantir a perpetuidade de bens transindividuais.

Em razão disso, chama-se atenção também para a inconsistência na seletividade da resposta punitiva estatal. Baseado no princípio da indisponibilidade do interesse público, na proibidade administrativa e na inafastabilidade de sancionamento por envolver princípios da Administração Pública, os quais seriam transindividuais, escolheu-se por aplicar uma interpretação restritiva no âmbito das sanções da LIA, ao passo que sob ótica do Direito Penal, em casos como o contrabando¹⁰⁵ verifica-se uma lesão direta a bens jurídicos transindividuais muito mais abrangentes e nocivos, como a saúde pública, segurança nacional e ordem econômica.

Ainda assim, existe o reconhecimento da atipicidade material do contrabando com base no princípio da insignificância, quando a conduta não ultrapassar a mil maços de cigarros. Essa prática revela um critério de ponderação, pautado nos efeitos concretos da infração.

É de conhecimento geral os efeitos nocivos do fumo e que há estudo comprovando que os cigarros contrabandeados, em geral, ostentam uma carga de substâncias nocivas superior àqueles vendidos regularmente no Brasil¹⁰⁶. Contudo, diante do enorme número de apreensões, foi necessário a adoção de políticas criminais para se dar efetividade à repressão ao contrabando de maior vulto¹⁰⁷.

Diante disso, posteriormente, o STJ decidiu acolher o entendimento da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal¹⁰⁸, de modo a admitir a aplicação do princípio da insignificância para os casos de contrabando de cigarros de quantidade inferior a 1.000 maços, ante a menor reprovabilidade da conduta e periculosidade social da ação, afastando o Enunciado da Súmula 599 do STJ.

¹⁰⁴ O Relator Ministro Herman Benjamin admitiu que não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 892.818/RS**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 11 nov. 2008. Segunda Turma. Publicado no DJe em: 10 fev. 2010.

¹⁰⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Art. 334-A – Importar ou exportar mercadoria proibida. Incluído pela Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014.

¹⁰⁶ SILVA, Cleber Pinto da. Caracterização e Avaliação da Qualidade dos Cigarros Contrabandeados no Brasil. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado em Química) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2015).

¹⁰⁷ O princípio da insignificância é aplicável ao crime de contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não ultrapassar 1.000 (mil) maços, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão a o contrabando de vulto, excetuada a hipótese de reiteração da conduta, circunstância apta a indicar maior reprovabilidade e periculosidade social da ação. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recursos Especiais n. 1.971.993/SP e 1.977.652/SP**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Relator para o acórdão: Ministro Sebastião Reis Junior. Julgado em: 13 set. 2023. Terceira Seção. Tema 1143 (recurso repetitivo). Informativo n. 787.

¹⁰⁸ Enunciado nº 90 É cabível o arquivamento de investigações criminais referentes a condutas que se adéquam ao contrabando de cigarros quando a quantidade apreendida não superar 1.000 (mil) maços, seja pela diminuta reprovabilidade da conduta, seja pela necessidade de se dar efetividade à repressão ao contrabando de vulto. As eventuais reiterações serão analisadas caso a caso. Aprovado na 177ª Sessão de Coordenação do Ministério Público Federal, de 16/03/2020.

Nota-se que o STJ, ao longo dos últimos anos, tem reiteradamente reconhecido a aplicação do princípio da insignificância em diversos contextos, mesmo em crimes que, em tese, afetam bens jurídicos metaindividuais relevantes, como o descaminho, delitos tributários, crimes ambientais e até estelionato com vantagem patrimonial de pequeno valor contra a Administração Pública. A jurisprudência consolidou critérios objetivos e subjetivos, como o reduzido valor do bem jurídico lesado, ausência de reiteração delitiva, irrelevância da conduta para o interesse coletivo, e baixo grau de reprovabilidade do agente.

É inegável que nestes crimes observa-se o interesse público, valores de natureza coletiva e princípios da Administração Pública. Contudo, decidiu-se não ser razoável acionar o sistema penal, tendo em vista seus altos custos e rigidez para proteger um interesse que pode ser substituído por meios administrativos mais eficientes, desde que ausente qualquer potencialidade ofensiva relevante ao bem jurídico tutelado.

Em casos envolvendo improbidade administrativa de reduzida expressão econômica, como o acréscimo de um valor por vale-transporte ou uso de um veículo para fins particulares, o mesmo Tribunal adotou posição divergente, negando a aplicação do princípio da insignificância e afirmando a tipicidade material da conduta pelo simples desrespeito à moralidade administrativa e a necessidade de observância ao interesse público, fazendo-se valer de punição, independentemente da repercussão prática do ato.

Tal assimetria interpretativa acende um alerta sobre a necessidade de coerência jurisprudencial e de uma hermenêutica finalística, conforme impõe o art. 5º da LINDB¹⁰⁹, a fim de preservar a legitimidade e a racionalidade do sistema jurídico sancionador.

Entendimento este, inclusive, que se coaduna com a doutrina a despeito da ênfase no que tange ao elemento material da tipicidade. Ao reconhecer a incidência da unidade do ordenamento jurídico e do sistema de sanções, o Direito Administrativo Sancionador também tutela, ao lado do penal, bens jurídicos essenciais ao indivíduo e à sociedade, buscando proteger direitos fundamentais pela prevenção e pela repressão, afirmando uma diferença de grau e nunca de essência¹¹⁰.

Haja vista a pouca jurisprudência relacionada à temática, revela-se ainda uma certa resistência na sua compatibilidade com a ordem jurídica, principalmente a partir das alterações trazidas pela Lei 14.230/21.

¹⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de junho de 2018**. Art. 5º: Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

¹¹⁰ Para Luiz Regis Prado: “(...) a impossibilidade de serem encontrados critérios sólidos que permitam apreciar uma diferença de ordem qualitativa relevante entre ilícito penal e ilícito administrativo”. (PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 73)

Percebe-se que a nova lógica legislativa reafirma a necessidade de presença da tipicidade material, ou seja, da relevância concreta da conduta para a proteção da probidade administrativa, como condição para a imposição de sanções. Não se trata de trivializar a tutela da probidade administrativa ou de enfraquecer o combate à corrupção. Ao contrário, trata-se de uma releitura mais sofisticada da Improbidade, que busca evitar o uso desproporcional ou mecânico do Direito Sancionador, privilegiando o equilíbrio entre a defesa do interesse público, a garantia de direitos fundamentais do acusado e a fuga da banalização da respectiva Lei.

Nesse raciocínio, o foco desloca-se da punição automática para a avaliação concreta da gravidade da conduta, da sua lesividade aos bens jurídicos protegidos e da proporcionalidade entre o ato praticado e a sanção imposta. Assim, a reforma não elimina a responsabilização, mas redefine seus contornos à luz da racionalidade, da eficiência e da justiça material, afastando a imposição de sanções em situações em que a reprovabilidade social do ato não seja suficiente para justificar a intervenção do aparato repressivo estatal.¹¹¹

Dessa forma, em conformidade a todos os fatos expostos no presente trabalho, evidencia-se na jurisprudência do STJ, uma tensão entre o rigor na defesa da probidade administrativa e a necessidade de racionalização do sistema sancionador, a qual deverá ser amadurecida nos Tribunais Superiores após as alterações promovidas na Lei 14.230/21, de modo a reconhecer a atipicidade material de condutas de baixo potencial ofensivo, a adoção dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, a viabilidade de utilização de outros meios alternativos mais eficientes e a aplicabilidade do princípio da insignificância na LIA.

¹¹¹JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: comentários à Lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 188.

6. CONCLUSÃO

À luz do que foi analisado, conclui-se que o princípio da insignificância, embora corolário do ao Direito Penal, apresenta viabilidade teórica e normativa para aplicação no âmbito da Improbidade Administrativa, especialmente após as inovações trazidas pela Lei 14.230/202

Os artigos 11, §4º e 12, §5º da LIA passaram a prever expressamente a possibilidade de racionalização na aplicação de sanções às condutas classificadas como ímprobadas, considerando que aquelas que não possuem lesividade relevante ou caracterizam-se por ser de menor ofensa.

Essa abordagem representa uma alteração substancial no paradigma punitivo estatal, ao possibilitar que o Judiciário e a Administração Pública concentrem seus esforços na repressão de condutas que efetivamente atentem contra bens jurídicos relevantes, resguardando o princípio da proporcionalidade e prevenindo a banalização do exercício do poder punitivo estatal.

Nesse novo contexto, foi necessário compreender as particularidades e requisitos essenciais do princípio da lesividade e da insignificância no Direito Penal para investigar a sua transposição para o regime jurídico da Improbidade Administrativa

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu os seguintes requisitos para a aplicação do princípio da insignificância ao caso concreto pelo magistrado a) a mínima ofensividade da conduta do agente à probidade administrativa, (b) nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada. Tais requisitos podem e devem ser reconhecidos a qualquer momento no curso do processo judicial.

A partir desses critérios, observou-se que a aplicação do princípio da insignificância pode funcionar como instrumento de filtragem processual, permitindo o arquivamento de ações infundadas e desproporcionais, desde que a conduta analisada se concretize, de forma inequívoca, desprovida de relevância material. Essa atuação encontra respaldo nas diversas jurisprudências apresentadas em crimes tipificados no Código Penal como lesivos à Administração Pública.

Por isso, a resistência por parte do Judiciário, especialmente do Superior Tribunal de Justiça, na aplicação do respectivo princípio na Lei de Improbidade Administrativa revela-se cada vez menos justificável, quando se tem um cenário que por diversas vezes, em contextos criminais envolvendo a tutela de bens jurídicos difusos e de alta relevância social, já se

admite, de forma consolidada, a incidência do referido princípio, o que evidencia a necessidade de maior amadurecimento institucional sobre esse aspecto no que se refere acerca da sua aplicabilidade na LIA.

Com base nisso, defende-se que a aplicação do princípio da insignificância nas ações de Improbidade Administrativa não implica impunidade, mas sim efetivação da justiça material, impedindo que o aparato estatal seja mobilizado em situações de irrelevante lesão ao bem jurídico.

Por fim, a pesquisa sugere a necessidade de interpretação sistemática e constitucional das normas sancionatórias, bem como maior uniformização jurisprudencial, de modo a garantir maior segurança jurídica e racionalidade na LIA. Futuras investigações podem aprofundar o impacto dessa aplicação nos índices de judicialização e na eficiência da Administração Pública, considerando os aspectos trazidos pela nova alteração legislativa.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Art. 334-A – Importar ou exportar mercadoria proibida. Incluído pela Lei nº 13.008, de 26 de junho de 2014. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 27 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Acrescenta dispositivos à LINDB sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Acrescenta dispositivos à LINDB sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 5º.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. Porto Alegre: Malheiros, 2004

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.
BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. rev., atual. e ampl.

Salvador: JusPodivm, 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. Diritto e ragione: teoria del garantismo penale. 11. ed. Bari: Laterza, 2018. p. 891–946.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 166.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 854.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O direito como técnica, experiência e linguagem. *Revista dos Tribunais*, v. 10, 1978.

MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 76.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Infrações e sanções administrativas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 19–20.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 139.

PRADO, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro – Volume I. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 93.

PRADO, Luiz Regis. Bem jurídico-penal e Constituição. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 93.

MARÇAL, JUSTEN FILHO. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021). Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 19–20.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 84.412, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 19 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 97.544, voto do rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 21 set. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, 3 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 109.277, rel. Min. Ayres Britto, julgado em 13 dez. 2011, Segunda Turma. Diário da Justiça Eletrônico, 22 fev. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 159.103-0/SP. Diário da Justiça da União, Brasília, DF, 4 ago. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.645/DF e n. 4.655/DF, rel. Min. Luiz Fux, Plenário, julgado em 12 set. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 20 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Quadro de Ofícios n. 1.033/DF, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 25 maio 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.251.697/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12 abr. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, 17 abr. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 24.559/PR, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 3 dez. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, 1 fev. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 64.039/RS, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 24 maio 2016. Diário da Justiça Eletrônico, 3 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.518.133/PB, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 4 set. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, 21 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.709.029/MG, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 28 fev. 2018. (Recurso repetitivo).

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento n. 5023972-66.2017.4.04.0000, rel. Des. Fed. Vânia Hack de Almeida, Terceira Turma, julgado em 22 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 133.958 AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 6 set. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 set. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 2.053.404/SP, Rel. Min. Ribeiro Dantas, 5ª Turma, julgado em 28 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.709.029/MG, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, 3ª Seção, julgado em 28 fev. 2018. (Recurso repetitivo).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.536.895/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 15 dez. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus (RHC) nº 64.039/RS, Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 24 maio 2016, Diário da Justiça Eletrônico (DJe) 3 jun. 2016.



DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que o (a) aluno (a) Ana Beatriz Pereira Lima, matriculado (a) no curso de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, apresentou em banca o trabalho de conclusão obtendo o seguinte resultado:

Resultado: Aprovada com indicação à publicação e menção honrosa

Tema: A incidência do princípio da insignificância nas ações de improbidade administrativa com o advento da Lei 14.230/2021

A banca examinadora foi realizada na seguinte data e composta pelos membros a seguir:

DATA: 03/07/2025

HORÁRIO: 10h

ALUNO (A): Ana Beatriz Pereira Lima

PROFESSOR (A) ORIENTADOR (A): Pedro Victor Porto Ferreira

PROFESSOR (A) CONVIDADO (A): Luiz Henrique Krassuski Fortes

PROFESSOR (A) CONVIDADO (A): Luís Henrique Alves Sobreira Machado

Brasília, 14 de julho de 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'fa' followed by a long horizontal stroke and 'au'.

Centro de Pesquisa – CEPES do IDP