Centro Universitário do Planalto Central Apparecido dos Santos - UNICEPLAC

Curso de Direito

Trabalho de Conclusão de Curso

Lei de improbidade administrativa: a (in)aplicabilidade do princípio da insignificância.

Gama-DF

2021

THAYSA ISABELA SOUZA LUCENA

Lei de improbidade administrativa: a (in)aplicabilidade do princípio da insignificância.

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito do Centro Universitário do Planalto Central Apparecido dos Santos – Uniceplac.

Orientador: Prof. Me. Sérgio Murillo Miranda Coelho.

Gama-DF

2021

L935L

Lucena, Thaysa Isabela Souza.
Lei de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade do princípio da insignificância. / Thaysa Isabela Souza Lucena. – 2021.

46 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Centro Universitário do Planalto Central Apparecido dos Santos - UNICEPLAC, Curso de Direito, Gama-DF, 2021.
Orientação: Prof. Me. Sérgio Murillo Miranda Coelho.

1. Direito administrativo. 2. Improbidade adminsitrativa. 3. Princípio da insignificância. I. Título.

THAYSA ISABELA SOUZA LUCENA

Lei de improbidade administrativa: a (in)aplicabilidade do princípio da insignificância.

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito do Centro Universitário do Planalto Central Apparecido dos Santos – Uniceplac.

Gama, 20 de maio de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Me. Sérgio Murillo Miranda Coelho
Orientador

Prof. Dr. Luis Felipe Perdigão de Castro
Examinador

Profa. Me. Caroline Lima Ferraz
Examinador

AGRADECIMENTOS

Primordialmente, este trabalho e todos os cinco anos de faculdade são dedicados a meu avô, Ernani Batista de Lucena, e a minha avó, Ildenir Silva de Lucena, por toda dedicação e esforço desenvolvido durante todo meu caminho acadêmico e toda minha vida.

Também gostaria de agradecer as minhas amigas Bianka Melyssa Lopes Paulino, Raylla Rodrigues Martins e Thamara Ellen Cruz Gonçalves, por toda paciência, companheirismo e apoio durante todo nosso curso, e que nossa amizade perdure por muito mais do que cinco anos.

Como não poderia faltar, agradeço aos professores que passaram todos seus ensinamentos, mas especialmente, ao Professor Sérgio Murillo Miranda Coelho, por ter me orientado e prestado todo auxílio necessário durante o desenvolvimento deste trabalho e ao nosso eminente Coordenador do Curso de Direito da instituição, Luís Felipe Perdigão, por toda paciência e amparo concebido com uma excelência fora do comum.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso vem apresentar e manusear a lei de improbidade administrativa e o princípio da insignificância para compreender suas relativas características e as suas aplicações quando utilizados concomitantemente. A lei de improbidade administrativa vem para determinar atos que quando praticados por seus agentes públicos implicam constragimento a probidade e moralidade da Administração Pública. Em sua vez, o princípio da insignificância, natural do Direito Penal, vem disciplinar que em certas ocasiões a sua proteção não é necessária, quando a conduta praticada pelo agente gera uma mínima ofensa ao bem jurídico que é tutelado. A proposta é construir uma pesquisa apresentando os principais doutrinadores do nosso ordenamento jurídico contemporâneo ao abordar os dois institutos tanto de forma unitária, como em conjunto. Desta maneira, é possível delimitar quando esse princípio poderá ser aplicado à lei de improbidade administrativa e quais as suas repercussões jurídicas. Em que se destaca tanto a aplicação do princípio da insignificância, quanto ao disposto na própria lei de improbidade administrativa, sobre a utilização do acordo de não persecução cível.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Administração Pública. Princípio Jurídico. Improbidade Administrativa. Princípio da insignificância.

ABSTRACT

The present course conclusion paper presents and handles the law of administrative improbity and the principle of insignificance to understand its relative characteristics and its applications when used concurrently. The law of administrative improbity comes to determine acts that, when practiced by its public agents, constrain the probity and morality of the Public Administration. In turn, the principle of insignificance, natural to Criminal Law, comes to discipline that on certain occasions its protection is not necessary, when the conduct practiced by the agent generates a minimum offense to the legal object that is protected. The proposal is to build a research presenting the main doctrines of our contemporary legal system when approaching the two institutes both in a unitary way, as a whole. In this way, it is possible to define when this principle can be applied to the law of administrative improbity and what its legal repercussions are. In which the application of the principle of insignificance stands out, as well as the provisions of the law of administrative improbity, as the use of the civil non-prosecution agreement.

Keywords: Administrative law. Public Administration. Legal Principle. Administrative Improbity. Principle of Insignificance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8
2 COMPREENDENDO OS CONCEITOS E ASPECTOS HISTÓRICOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 10
2.1 Atos definidos como ímprobos e suas correspondentes sanções 13
2.1.1 Enriquecimento ilícito 14
2.1.2 Dano ao erário 16
2.1.3 Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário 17
2.1.4 Violação aos princípios da Administração 18
3 ENTENDIMENTOS ACERCA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA 20
4 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 26
4.1 Breve síntese a respeito da ação de improbidade administrativa 26
4.2 A mudança legislativa da lei de improbidade administrativa em 2019 28
4.3 A devida aplicação do princípio da bagatela na LIA 33
4.4 Posicionamentos jurisprudenciais quanto à aplicação do princípio da bagatela na LIA 36
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 41
REFERÊNCIAS 43

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo a análise dos aspectos presentes na aplicação do princípio da insignificância dentro do âmbito administrativo, em especial, na lei de improbidade administrativa (LIA), em que se podem extrair tanto benefícios, quanto prejuízos para o ordenamento jurídico. Aspecto este que apresenta relevância ao conteúdo.

Ao abordar a lei de improbidade administrativa é possível auferir que esta norma vem tratando sobre todos os aspectos advindos dos atos ímprobos, os quais são classificados pela referida lei, cometidos por agentes públicos. Particularidades estas que foram inseridas no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 37, §4° da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a sua devida organização atual na Lei n° 8.429/92 (BRASIL, 1988).

O princípio da insignificância consiste na ação ou afronta a um bem jurídico tutelado de uma maneira tão desprezível que não merece a intervenção estatal. Importante ressaltar que tal principiologia não está presente em nenhum preceito da legislação brasileira, tendo a sua conceituação, autonomia e força totalmente advinda da doutrina e jurisprudência brasileira. O que acarreta no seguinte questionamento: no âmbito do Direito Administrativo, essencialmente na LIA, quais seriam as repercussões da aplicação, ou não, deste princípio nas ações de improbidade administrativa?

Presentes no nosso ordenamento jurídico contemporâneo embates doutrinários, onde uma parte entende não ser possível a aplicação do princípio da bagatela no âmbito das ações de improbidade, pois, todo e qualquer ato ímprobo fere a moralidade da Administração Pública. Já a outra corrente, entende ser possível essa devida aplicação, ao seguir os preceitos constitucionais do contraditório, ampla defesa, proporcionalidade e outros. E, ainda, apresentando importância em explorar os posicionamentos jurisprudenciais modernos sobre esta aplicação ou não.

Justificável a compreensão que a ação de improbidade administrativa consiste em uma ação na esfera civil que irá julgar os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos. Desta forma, seria admissível a provável aplicação do princípio da insignificância naqueles atos tidos como ínfimos, devido à natureza das sanções.

À vista disso, para podermos estabelecer tais concepções e fundamentos, pretende-se fazer uma análise bibliográfica, jurisprudencial e legislativa. Observada a lei de improbidade administrativa e o princípio da insignificância, supracitados, que serão desenvolvidos neste trabalho de conclusão de curso, em especial, em seu primeiro tópico, singularmente, sobre as noções inerentes à lei de improbidade administrativa; no segundo tópico, essencialmente, os pormenores característicos do princípio da insignificância; e em último cenário, as perspectivas próprias da aplicação do princípio a LIA.

2 COMPREENDENDO OS CONCEITOS E ASPECTOS HISTÓRICOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando diante de um debate sobre a lei de improbidade administrativa é de máxima importância que se desenvolva um entendimento sobre os princípios e preceitos que a norteiam. Na ocasião em que abordamos a Administração Pública em si, é crucial entender que há dois princípios que a integram como um todo: o da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

O primeiro é determinado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) como o princípio geral do Direito Administrativo que é intrínseco de qualquer sociedade, por se tratar de um pressuposto lógico para o seu devido funcionamento. A entidade que representa e regula a coletividade deve manter essa supremacia para que possa determinar que a dita sociedade não deva ser menosprezada para o contentamento do interesse privado de cada integrante. Ainda no mesmo princípio, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), esta dita supremacia está ostentada desde o momento da elaboração da lei e a sua devida execução. Pois, ora, se pela legislação é dada a Administração Pública a atribuição de desapropriar, requisitar, intervir, policiar e punir, é com a extrema e única necessidade de se manter essa relação supremacista de que os atos realizados pelos seus agentes devem manter o interesse público sempre em ênfase.

Já o segundo, o princípio da indisponibilidade do interesse público, é definido por Licínia Rossi (2020) como a vedação estipulada à Administração Pública de transigir ou não aplicar a legislação vigente. Como os atos da Administração são exercidos por seus agentes, estes devem gerir os bens, serviços e interesses coletivos conforme fora disposto pelo legislador, pois devem agir apenas em conformidade e autorização da lei, ou seja, agindo em nome e na conveniência do interesse social. Tal preceito é ainda determinado por Matheus Carvalho (2020) como um limitador da atuação administrativa e que se extrai da inviabilidade do administrador de abandonar o interesse público, ou seja, devendo ele precisar os seus parâmetros de comportamento. De forma que, este não pode deixar de agir, quando as necessidades sociais o exigirem, dado que seus ofícios são para

satisfazer o interesse coletivo.

Foram, ainda, determinados alguns princípios na Constituição Federal inerentes da Administração Pública. Que, de acordo com José Afonso Da Silva (2017) foram designados para a devida orientação do administrador na realização dos atos administrativos, e, também, para certificar uma apropriada gestão dos recursos públicos.

Tais princípios foram expressos no *caput* do art. 37 da CF/88, quais sejam: o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência. Celso Antônio Bandeira de Mello (2015) os delimitou da seguinte forma: o princípio da legalidade determina a resignação da Administração para com as leis, ou seja, devendo acatá-las, cumpri-las e executá-las; o princípio da impessoalidade, o qual compreende a concepção de que a Administração deve manter uma relação com todos os seus administrandos sem discriminações, regalias ou danos; o princípio da moralidade, o qual estipula que a própria Administração e seus operadores devem desempenhar suas atividades com compatibilidade com os preceitos éticos; o princípio da publicidade, que indica que a Administração deve manter uma relação transparente com seus administrandos, quanto aos seus atos, não podendo haver ocultação de assuntos que interessam a coletividade e, ainda, na esfera individual; e, por último, o princípio da eficiência, que estabelece a forma em que os operadores devem agir, ou seja, sempre na condição mais harmônica, oportuna e adequada para a finalidade estabelecida na legislação. Em resultância de sua fundamentação precípua está presente no art. 37, §4° da CF/88, manifestadamente, esta lei infraconstitucional deve respeito aos princípios supracitados (BRASIL, 1988).

Em um primeiro encontro com a LIA, é possível perceber que ela é advinda dos princípios da legalidade, moralidade e probidade administrativa, assim como determina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020). A autora ainda vem tratando, que os dois últimos princípios, podem ser examinados com a mesma definição, uma vez que ambos estão diretamente interligados à concepção de honestidade perante a Administração Pública. Quando o legislador demanda a moralidade ou a probidade está manifestando que não pode haver somente a legalidade formal – ou seja, a aplicação direta da lei; deve haver, além da legalidade em sentido estrito, o acatamento dos princípios éticos de lealdade, boa-fé, e de mandamentos que garantam uma deleitável administração.

Neste mesmo sentido, Matheus Carvalho (2020) vem tratar dessa relação

entre os dois princípios em conformidade com a doutrina majoritária, a qual determina que a moralidade e a probidade são expressões sinônimas, pois foram dispostas da seguinte maneira: a moralidade como princípio inerente da Administração Pública, no *caput* do art. 37 da CF/88 e a improbidade como lesão a este princípio, tratando a probidade como uma espécie de subprincípio.

Licínia Rossi (2020) procede ao tratamento da lei de improbidade administrativa como o mais concentrado e significativo conteúdo que abrange os princípios da moralidade, boa-fé, decoro, honestidade, lealdade e correção de atitudes, posto que o propósito desta lei fora o de condenar com rigidez as condutas que, na mesma, foram classificadas como ímprobas.

Na oportunidade que se passa a analisar o percurso histórico da LIA, com suporte em Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), é possível estabelecer que a improbidade administrativa, como ato ilícito, não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Pois, como indica a autora, já vinha sendo considerado reprovável como crime de responsabilidade, regulamentado pela Lei n° 1.079/50, a qual define tais crimes; e sanções para aqueles atos que implicassem prejuízo a Fazenda Pública, como determina o Decreto-Lei n° 3.240, de 8 de maio de 1941, o qual apresentava seus efeitos na esfera penal.

Com o advento da Constituição de 1946 (CF/46), em seu dispositivo 141, §31, aumentando os casos em que seria possível o sequestro e o perdimento de bens, ora estabelecidos pelo Decreto-Lei supracitado, para os casos de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. Em 1957, em observação ao artigo da CF/46 foi promulgada a Lei n° 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), a qual determinava o sequestro e a perda dos bens adquiridos pelo servidor público nos moldes do art. 141, §31 da CF/46, em favor da Fazenda Pública, onde já se procedia na seara cível, sem prejuízos às repercussões penais. Havendo em 1958 a promulgação da Lei n° 3.502, apenas para acrescentar a anterior (DI PIETRO, 2020).

Na Constituição de 1967, o art. 153, §11, veio estabelecendo, novamente, que uma lei infraconstitucional iria determinar as regras sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. Desta forma, foi disposto o Ato Institucional n° 5, que entrou em vigor em 1968, determinando em seu art. 8° que o Presidente da República podia, após apurações, determinar o confisco de bens de todos que tivessem enriquecido

ilicitamente no exercício de cargo ou função pública, também sem prejudicar qualquer repercussão criminal (DI PIETRO, 2020). Em tal momento histórico brasileiro, estavam em vigor as duas leis anteriores (n° 3.164/57 e 3.502/58) que determinavam o sequestro e perdimento de bens decretados judicialmente, enquanto o confisco previsto no AI n° 5, era medida administrativa de exclusividade do Presidente da República que estava disciplinado pelo Ato Complementar n° 42/69 (DI PIETRO, 2020).

Já com a chegada da Constituição de 1988, foi apresentado, como inovação, o ato de improbidade administrativa dentro do capítulo da Administração Pública, acompanhado do princípio da moralidade, atualmente previsto no art. 37 da CF/88, entre outros inerentes da Administração. Havendo sua novidade ao trazer no §4° do artigo supramencionado, as sanções que importaram os atos de improbidade administrativa, ao trazer, também, no inciso V do art. 15 da CF/88 uma das sanções: a perda ou suspensão dos direitos políticos. E, hodiernamente, temos promulgada a Lei n° 8.429/92, que vem regulamentando o disposto no art. 37, §4° da Constituição vigente. Lei esta, que adveio revogando, em seu art. 25, as Leis n° 3.164/57 e 3.502/58 que tratavam sobre o sequestro e perdimento dos bens, supracitadas (DI PIETRO, 2020).

2.1 Atos definidos como ímprobos e suas correspondentes sanções

Da forma que foi referenciado previamente, quando diante da Lei n° 8.429/92 é notório que temos a classificação daqueles atos que são denominados como ímprobos, os quais estão presentes nos artigos 9°, 10, 10-A e 11 da LIA (BRASIL, 1992), respectivamente, o enriquecimento ilícito, dano ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e violação aos princípios da Administração. As características presentes nesses atos, de acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020), em regra, a sua tipificação é aberta, ou seja, o rol presente nesses artigos é de natureza exemplificativa, pois utilizam de diversas condutas com a expressão “notadamente”, o que leva ao entendimento de que é possível encaixar outras condutas nesses tipos de improbidade. De forma que, o autor vem estabelecendo uma diferença com o Direito Penal, aqui o que é necessário para a devida qualificação é o enquadramento do ato praticado pelo agente público no *caput* de uma das três normas (artigos 9°, 10 ou 11 da LIA).

Em exceção a esta característica, contamos com o art. 10-A da Lei n° 8.429/92, pois este foi incluído posteriormente pela Lei Complementar n° 157 de 2016, e este tipo não vem trazendo uma tipificação aberta, pois o legislador estabeleceu especificadamente que a aquela conduta, comissiva ou omissiva, que conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõe o *caput* e o §1° do art. 8°-A da Lei Complementar n° 116/03 configurará ato de improbidade administrativa (OLIVEIRA, R.C.R, 2020). Outro aspecto relevante dessas condutas estabelecidas nessa lei, é que a mesma os chama de atos, mas no seu sentido amplo, onde este ato pode condizer com uma omissão, uma conduta e até mesmo com um ato administrativo, instituto este que pode ser confundido nesse momento, mas que não são equivalentes, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020). A autora, em outra parte de sua obra, vem a conceituar o que se trata o ato administrativo em si, *in verbis:*

> Com esses elementos, pode-se definir o ato administrativo como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário. (DI PIETRO, 2020, p. 464)

Portanto, aquilo que será considerado como ato ímprobo, trata-se de um conceito amplo, que abrange toda conduta praticada por seus agentes públicos. Podendo ainda, como determina a autora, ser advindo de um ato administrativo.

2.1.1 Enriquecimento ilícito

Aqueles atos de improbidade administrativa que provocam o enriquecimento ilícito estão previstos no art. 9°[1] da Lei n° 8.429/92, os quais Daniel Amorim

[1] Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de

Assumpção Neves (2020) define como a aquisição de, seja qual for, vantagem patrimonial descabida em razão da função desempenhada para com a Administração Pública como agente público, não importando dano ao erário. Sendo de grande relevância observar quais atos o legislador definiu como ímprobos que resultam em enriquecimento ilícito. Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) para a configuração do ato ímprobo tipificado no art. 9° da LIA é necessário o cumprimento de certos quesitos, quais sejam: o recebimento da vantagem indevida em si, não necessitando de prejuízo ao erário; conduta dolosa do agente do ato, apenas; e nexo causal entre este recebimento e a conduta do agente público.

Quanto à sanção aplicada a este ato ímprobo, ressalta-se que a sua forma está prevista previamente no art. 37, §4° da CF/88 para todos os atos ímprobos, sendo tratada em especial no art. 12 da Lei n° 8.429/92, em que em seu inciso I vem definir quais serão as sanções aplicadas àquele agente público que praticar um ato que ocasione enriquecimento ilícito, quais são: a perda dos bens ou valores que foram adicionados ilicitamente a seu patrimônio; ressarcimento integral do dano, caso ocorra; perda da função pública; suspensão dos direito políticos de oito a dez anos; pagamento de multa civil de até três vezes o valor do enriquecimento; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de dez anos (BRASIL, 1992).

Importa ainda, ressaltar que esta forma de improbidade administrativa é tratada pelos artigos 6° e 7° da LIA (BRASIL, 1992), onde o legislador estabeleceu que em qualquer caso de enriquecimento ilícito é certa a perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio daquele que cometeu o ato ímprobo, sendo, ainda, possível a decretação de indisponibilidade dos bens daquele que está sendo acusado. Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) ainda vem ressaltando que

---

tal vantagem; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei. (BRASIL, 1992)

aquele que suceder do enriquecido ilicitamente também está suscetível às sanções até o limite do valor da herança, como estabelece o art. 8° da Lei n° 8.429/92.

2.1.2 Dano ao erário

Aqueles atos praticados por agentes públicos que causam danos ao erário estão abarcados no art. 10[2] da LIA, os quais, de acordo com Daniel Amorim

[2] Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei; XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente; XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das

Assumpção Neves (2020), estão ligados aos atos comissos e aos omissivos, praticados com dolo ou culpa, que levam a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública.

Da mesma forma, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) trouxe os requisitos necessários para a configuração deste ato, quais sejam: a lesão ao erário, insubordinado de qualquer enriquecimento ilícito daquele que o praticou; a conduta dolosa ou culposa, sendo o único ato ímprobo que admite o seu cometimento por meio culposo; e o nexo de causalidade entre o dano ao erário e a conduta do agente público. O autor ainda ressaltou que a lei utiliza-se da expressão “erário”, a qual não se confunde com o patrimônio público, sendo o erário os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública (OLIVEIRA, R.C.R, 2020).

Já em relação à sanção aplicável àquele que pratica atos que causam prejuízo ao erário temos o art. 12, II da Lei. 8.429/92 (BRASIL, 1992), que vem determinando-as, quais sejam: o ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valor que adquirir do dano, caso haja; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinto a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de cinco anos. Aplica-se aqui as mesmas regras, anteriormente citadas, dos artigos 7° e 8° da LIA, quais sejam: a decretação de indisponibilidade dos bens do acusado e a sujeição às sanções do sucessor daquele que causou lesão ao erário até o limite da herança (BRASIL, 1992).

2.1.3 Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Como aludido, este art. 10-A da LIA foi apresentado no ordenamento jurídico pela Lei Complementar n° 157/16, o qual vem determinando que constitua ato de improbidade administrativa qualquer ato praticado por um agente público para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o §1° do art. 8°-A da lei Complementar n° 116, de 31 de julho de 2003 (BRASIL, 1992).

---

normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (BRASIL, 1992)

Tratado de forma diferenciada, não foi posto um rol exemplificativo para este ato, tratando de algo específico, que, de acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) é classificado como ato de improbidade qualquer ato comissivo ou omissivo que conceda, aplique ou mantenha benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o §1° do art. 8° da LC 116/03, que vem trazendo disposição sobre o Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS ou ISSQN), no âmbito dos Municípios e do Distrito Federal. O autor vem tratando sobre este caso específico e quando acontecerá:

> Em resumo, a improbidade será caracterizada nas seguintes hipóteses: a) fixação da alíquota mínima do ISS em patamar inferior a 2% (art. 8.º-A,caput, da LC 116/2003); e b) concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros relativos ao ISS, que resultem em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa à referida Lei Complementar (art. 8.º-A, § 1.º, da LC 116/2003). 181 O objetivo do legislador é evitar a denominada “guerra fiscal” entre os Municípios. (OLIVEIRA, R.C.R, 2020, p. 1279)

Daniel Amorim Assumpção Neves (2020) vem a dizer que este ato ímprobo específico é destinado, sobretudo, aos Prefeitos e Vereadores dos Municípios e ao Governador e Deputados Distritais do DF, que são os encarregados por esta fixação de alíquotas e respectivos benefícios financeiros ou tributários. Da mesma forma que todos os atos aqui citados, para a sua configuração são necessários certos requisitos, os quais serão: a concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o §1° do art. 8°-A da LC 116/03; o dolo do agente, apenas; e o nexo de causalidade entre esta concessão, aplicação ou manutenção inadequada com a ação do agente público (OLIVEIRA, R.C.R, 2020). Relativamente à sanção àquele que comete este ato em específico, temos o art. 12, IV da Lei n° 8.429/92 – da mesma forma, inserido pela Lei Complementar n° 157/16, que as determina: perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; e multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido (BRASIL, 1992).

2.1.4 Violação aos princípios da Administração

E, o último ato classificado como improbidade administrativa, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020), é aquele que será considerado por ímprobo quando a ação ou omissão do agente contrarie os princípios inerentes da

Administração Pública, expresso ou implícito, em especial quando infringem os atributos de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, tratando-se aqui, de uma norma residual, pois todos os atos anteriormente citados provocam violação a algum princípio da Administração. Como determina o art. 11[3] da LIA.

Com igualdade, o autor vem explicitando os requisitos para tal configuração, isto é: a violação a qualquer princípio da Administração; a conduta dolosa, apenas; e o nexo de causalidade entre a ação comissiva ou omissiva do agente e a violação ao princípio administrativo. Ressalvando que neste caso independe de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário (OLIVEIRA, R.C.R, 2020).

Relativamente à sanção aplicável ao agente que infringe princípio da Administração Pública está evidenciada no art. 12, III da LIA, o qual vem estabelecendo as seguintes sanções: ressarcimento integral do dano, caso haja; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da quantia recebida; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos (BRASIL, 1992).

Notório ainda, na visão de Matheus Carvalho (2020), que as três normas principais (dos artigos 9°, 10 e 11 da LIA) apresentam uma forma de gradação, onde o primeiro é o mais grave e o último o mais modesto, evidenciado por sua natureza e, ainda, por suas diferenças nos níveis das sanções apresentadas. Fazendo-se necessário ainda, a ressalva presente no *caput* do art. 12 da Lei n° 8.429/92, o qual vem instituindo que as sanções presentes na LIA serão independentes das sanções penais, civis e administrativas previstas em suas devidas legislações específicas (BRASIL, 1992).

---

[3] Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação; X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (BRASIL, 1992)

3 ENTENDIMENTOS ACERCA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

É contido no âmbito do direito penal um importante instituto que é o princípio da insignificância – ou como alguns autores o chamam: princípio da bagatela. Entretanto, para a devida construção da cognição deste princípio, é necessário compreender a matéria que o mesmo faz parte e de quais institutos ele advém. Quando diante do direito penal, é necessário compreender que essa disciplina está presente para o combate dos crimes e contravenções penais presentes no ordenamento jurídico brasileiro, por meio de uma sanção penal. (MASSON, 2020). Desta forma, no momento em que as condutas praticadas adquirem certas dimensões, e os outros âmbitos do direito falham para resolver a questão surgida, é nesta ocasião que surge o direito penal com o seu objetivo de manter o controle social, por meio de solução dos conflitos que sobrevierem (BITENCOURT, 2020).

Guilherme de Souza Nucci (2017) trouxe em sua obra os princípios da insignificância e da adequação social como derivados do princípio da intervenção mínima. O princípio da intervenção mínima é tratado por Nucci como um preceito constitucional implícito, que vem relacionando-se diretamente com a atuação do Estado. Pois, a intervenção mínima significa expressar que o direito penal não deve ingerir-se de forma tão intensa na vida dos indivíduos ao ponto em que se remova a autonomia e liberdade em casos em que a lei penal deveria ser percebida em *ultima ratio,* ou seja, ser aplicada apenas em última opção, somente quando os outros ramos do direito não foram suficientes para resolver as questões surgidas, o que o autor chamou de “(...) última cartada do sistema legislativo, quando se entende que outra solução não pode haver senão a criação de lei penal incriminadora (...)” (NUCCI, 2017, p. 143).

Ainda, sobre o princípio da intervenção mínima, Rogério Greco (2017) nos relembra que a essência deste princípio deriva da necessidade única do direito penal: a proteção dos bens mais importantes e necessários para a sociedade. Greco determina que este princípio vem da ideia de que sempre que os outros ramos do direito se mostrarem insuficientes para proteger devidamente aquilo que é tutelado e considerado de relevante importância, a legislação irá determinar as condutas que irão ser abrangidas pelo direito penal, e todos esses aspectos decorrentes do

momento em que a sociedade vive.

De acordo com Cleber Masson (2020), este princípio da intervenção mínima do Estado pela esfera criminal surgiu na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em que no seu art 8° previu que a legislação somente poderia determinar as sanções manifestamente fundamentais. Rogério Greco (2017) demonstra um aspecto importante deste princípio, ele apresenta dois lados: em um primeiro, conduz o próprio legislador no momento em que este define as condutas que serão puníveis; e o outro, orienta esse mesmo legislador a proceder com acertos na legislação vigente, retirando condutas que, de acordo com o momento em que a sociedade vive, poderá ser resolvida em outro âmbito do direito, que não o penal.

Ainda, é possível desprender o mesmo entendimento de Cezar Roberto Bitencourt (2020), quando o mesmo dispõe que essa característica de *ultima ratio* conduz a maneira em que o poder incriminador do Estado irá atuar no ordenamento jurídico, de forma que determine que a conduta praticada pelo agente apenas seja criminalizada quando for comprovadamente meio necessário para a prevenção de afrontas que os bens tutelados sofram, ou possam vir a sofrer. Portanto, se existir diversa forma de se reprimir o abuso suportado, em outra seara jurídica, a sua criminalização é totalmente descabível.

Por conseguinte, seguindo o ideal proposto pelos doutrinadores e legisladores brasileiros, a seara penal deve impor a menor intervenção possível na vida e relações das pessoas presentes na sociedade. Podemos perceber que, além de ser dever do legislador determinar quais são as condutas que serão coibidas, trata-se, também, de sua obrigação sempre trazer o Direito Penal para os moldes em que se encontram a sociedade, onde está presente o princípio da adequação social, que, segundo Guilherme Nucci (2017), atesta que certas ações que serão, ao longo do tempo, consideradas socialmente aceitáveis e produzidas pela coletividade, não poderão ser tidas como condutas danosas aos bens jurídicos tutelados.

Ao suceder a análise do princípio da insignificância, Fernando Capez (2020) vem trazendo a construção histórica deste preceito. Originou-se no Direito Romano e com sua natureza civilista, vindo da máxima *de minimis non curat praetor*, que em tradução literária significa “o pretor não trata de insignificâncias”, melhor dizendo, aquele que tiver a função de resolver as lides, não terá a necessidade de tratar aqueles atos tidos como ínfimos. Capez também faz menção a Claus Roxin, que em

1964 foi o idealizador deste princípio ao trazê-lo ao sistema criminal.

Este princípio é posto por Guilherme Nucci (2017) como a prescindibilidade de ser aplicada a sanção penal em uma conduta considerada insignificante, quando feita a comparação entre o equilíbrio da ofensa em si e o bem jurídico protegido. Ou seja, estabelece-se o crime que se configurará com certa afronta a este bem protegido, e em contrapartida, a doutrina se atentou em estabelecer um preceito para retirar do interesse do direito penal determinas situações em que essas lesões consideradas crimes serão insignificantes (MIRABETE; FABBRINI, 2021).

Para Cleber Masson (2020), a finalidade deste preceito compreende uma prática de uma interpretação restritiva da lei penal. O que seria dizer, que a tipicidade presente no nosso ordenamento jurídico é vasta e geral, e a aplicação do princípio da insignificância viria a servir para delimitar o campo de incidência do direito penal, para que não se torne algo ordinário. Outra questão relevante apresentada por Cezar Roberto Bitencourt (2020) é sobre o que será considerado insignificante: não se referindo de um sinônimo de pequenas contravenções ou crimes, e sim a sua magnitude, dimensão ou intensidade do resultado produzido ao bem que é protegido pelo direito penal, não tendo mérito a importância do bem em si. Em outras palavras, tal bagatela habita no desequilíbrio entre a conduta cometida pelo agente e a intensidade da sanção aplicada. É neste liame que deve ser avaliado a conduta, o resultado, o bem ofendido, a relação entre estes e o caso de possível aplicação de sanção do autor da conduta (BITENCOURT, 2020).

Diante destas questões, vem o questionamento: qual a natureza jurídica deste princípio? Cleber Masson (2020) vem disciplinando que este preceito atuará como causa de exclusão da tipicidade. Para ter tal entendimento é necessário fazer a divisão didática da tipicidade, a qual se divide em formal e material. Trata-se a tipicidade de um elemento do fato típico: aquilo que é ordenado pela junção da conduta do agente, resultado e o nexo de causalidade entre os dois. Contudo, estes elementos não serão suficientes para a configuração do crime, sendo necessária, também, a presença da tipicidade, que quer dizer, a adequação perfeita da conduta praticada ao molde trazido na lei penal, sendo esta a configuração da tipicidade formal (GRECO, 2017).

Por outro lado, a tipicidade material é certo aspecto da conduta do agente que apresenta lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico protegido pelo direito penal. Desta forma que trás Cleber Masson (2020), o autor ainda vem dispondo que essa

parte da tipicidade, a material, está diretamente ligada ao princípio da ofensividade[4], visto que algumas condutas postas como crime pelo legislador não apresentam dano ou perigo ao bem. Assim sendo, é possível desenvolver o entendimento que de “a presença simultânea da tipicidade formal e da tipicidade material caracteriza a tipicidade penal” (MASSON, 2020, p. 227). Desta forma, é possível compreender que quando do julgamento do HC 84412-SP, relatado pelo Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal (STF) veio determinando que a atuação do princípio da insignificância tenha seu efeito sobre a tipicidade formal, visto que, a não configuração da tipicidade formal, acarreta na não análise da material, assim como esclarece Cleber Masson (2020).

Assim sendo, a atuação quando da aplicação do princípio da insignificância será por meio da exclusão da tipicidade, tornando aquela conduta praticada atípica. Tal princípio e suas repercussões não estão disciplinados pela lei brasileira, e sim sendo aceito pela própria doutrina e jurisprudência do nosso país, desde que não *contra legem* (MIRABETE; FABBRINI, 2021). Ao falarmos sobre a aplicação atual do referido princípio no ordenamento jurídico, não é possível estabelecer que a bagatela seja aplicada a todo e qualquer caso em que houver baixo valor ou baixo dano ao bem tutelado. Seguindo essa necessidade de se estabelecer quais seriam os casos em que haveria a possibilidade de se aplicar o princípio da insignificância o STF, após incansáveis julgados, estabeleceu requisitos para a sua aplicação quando do julgamento do HC 84412-SP[5].

---

[4] Esse princípio vem determinar que “não há infração penal quando a conduta não tiver oferecido ao menor perigo de lesão ao bem jurídico” (MASSON, 2020, p. 51).

[5] E M E N T A: PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA - IDENTIFICAÇÃO DOS VETORES CUJA PRESENÇA LEGITIMA O RECONHECIMENTO DESSE POSTULADO DE POLÍTICA CRIMINAL - CONSEQÜENTE DESCARACTERIZAÇÃO DA TIPICIDADE PENAL EM SEU ASPECTO MATERIAL - DELITO DE FURTO - CONDENAÇÃO IMPOSTA A JOVEM DESEMPREGADO, COM APENAS 19 ANOS DE IDADE - "RES FURTIVA" NO VALOR DE R$ 25,00 (EQUIVALENTE A 9,61% DO SALÁRIO MÍNIMO ATUALMENTE EM VIGOR) - DOUTRINA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF - PEDIDO DEFERIDO. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA QUALIFICA-SE COMO FATOR DE DESCARACTERIZAÇÃO MATERIAL DA TIPICIDADE PENAL. - O princípio da insignificância - 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. Doutrina. Tal postulado - que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada - apoiou-se, em seu processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do sistema penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do Poder Público. O POSTULADO DA INSIGNIFICÂNCIA E A FUNÇÃO DO DIREITO PENAL: "DE MINIMIS, NON CURAT PRAETOR". - O sistema jurídico há de considerar a relevantíssima circunstância de que a privação da liberdade e a

Com base nesse julgado, a jurisprudência estabeleceu quatro requisitos que necessariamente deverão estar presentes quando for considerada a aplicação do princípio da insignificância, quais sejam: a mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada (BRASIL, 2004). É desta maneira que podemos afirmar, de acordo com Fernando Capez (2020), que o princípio da insignificância não está presente no plano abstrato, ou seja, não abrange de forma genérica um crime, ou uma contravenção penal, sendo imprescindível que seja analisado e aplicado somente no caso em concreto. Com igualdade, Cleber Masson (2020) vem expondo quais são os requisitos que devem ser preenchidos, no campo do caso em concreto, para que seja possível a aplicação deste princípio.

O autor primeiro fez menção aos requisitos objetivos, que são aqueles quatros requisitos firmados pelo STF supracitados. A observação proposta foi de que estes quesitos apresentam características muito próximas, de forma em que não se pode, essencialmente, definir do que cada trata, sendo possível mensurar apenas de forma genérica. Foram desenvolvidas desta maneira para que aquele que lidasse com a decisão de aplica-lo ou não pudesse sempre contar com a maleabilidade destas, de forma em que o caso em concreto seja sempre levado em consideração (MASSON, 2020). Já em uma segunda ocasião, Masson faz uma alusão aos requisitos subjetivos, ou seja, aqueles que estão intrínsecos do agente que comete o fato tido como criminoso, e também com a vítima. Em um primeiro lugar, as condições inerentes do agente, se o mesmo trata-se de reincidente, criminoso habitual ou militar; no caso das condições da vítima, deverá ser levado em consideração o valor do objeto material para a vítima, sua condição econômica, as circunstâncias da conduta e o resultado do crime (MASSON, 2020).

Em conclusão, pode-se perceber que este princípio da bagatela apresenta uma extrema importância no nosso ordenamento jurídico atual, pois ele trás um aspecto de grande importância para o direito penal, que é a esfera que merece

---

restrição de direitos do indivíduo somente se justificam quando estritamente necessárias à própria proteção das pessoas, da sociedade e de outros bens jurídicos que lhes sejam essenciais, notadamente naqueles casos em que os valores penalmente tutelados se exponham a dano, efetivo ou potencial, impregnado de significativa lesividade. O direito penal não se deve ocupar de condutas que produzam resultado, cujo desvalor - por não importar em lesão significativa a bens jurídicos relevantes - não represente, por isso mesmo, prejuízo importante, seja ao titular do bem jurídico tutelado, seja à integridade da própria ordem social. (BRASIL, 2004)

maior cuidado. Aspecto este que é a possibilidade do agente demonstrar o seu caso em concreto e a realidade do delito cometido, o que não pode ser feito sem este princípio como respaldo.

4 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A partir da premissa trabalhada nos primeiros tópicos deste trabalho é admissível o aprofundamento na forma em que serão aplicadas todas as regras que estão dispostas na Lei n° 8.429/92. Todos os aspectos presentes na LIA serão utilizados por meio de uma ação na esfera civil que irá julgar os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos. E, ainda, quanto a devida aplicação do princípio.

4.1 Breve síntese a respeito da ação de improbidade administrativa

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020) vem dispor que essa ação de improbidade administrativa, firmada pela vasta aplicação no ordenamento jurídico, é uma espécie de ação civil pública, portanto, fica empregado, no que lhe couber, o disposto na Lei n° 7.347/85. A autora trouxe em sua obra como fundamentação a esta aplicação o artigo 129, III da CF, pois o mesmo estabelece que é função do Ministério Público promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, função esta que encontra um perfeito encaixe com o que a lei de improbidade administrativa vem tutelar (BRASIL, 1988).

Em contrapartida, Daniel Amorim Assumpção Neves (2020) concorda com uma parte da doutrina que disciplina que a nomeação das ações se trata de algo obsoleto. Desta forma, chamar a ação da Lei n° 8.429/92 de ação civil pública ou não seria apenas uma formalidade que não muda a forma em que a ação prosseguirá, ou seja, na forma de uma ação coletiva que o objetivo é de proteção ao patrimônio público e da moralidade administrativa. Daniel Neves finaliza a questão dispondo que o que deve ser levado em consideração são as particularidades da ação de improbidade administrativa, desta forma, não há qualquer problema em declarar ação civil pública de improbidade administrativa, contanto que haja as mencionadas propriedades da LIA.

Também é possível encontrar relevância, que a lei de improbidade administrativa tem aplicabilidade em um contexto nacional, ressalvada as suas características que tratam sobre as normas de natureza, especificadamente, administrativa. Essa qualidade de lei nacional é advinda do aspecto cível e político

da lei, em que apresenta tais atos ímprobos e também determina quais sanções serão aplicadas a estes atos. Desta forma, como disciplina o art. 22, I da CF/88, fica a cargo da própria União legislar privativamente sobre estas matérias, como nos lembra Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) (BRASIL, 1988).

No tocante aos sujeitos presentes na ação de improbidade administrativa, Matheus Carvalho (2020) trouxe de forma bem sucinta: é presente o sujeito ativo, que a Lei n° 8.429/92 trouxe em seu art. 2°[6], que são aqueles que responderam por atos de improbidade, onde os atos elencados na lei podem ser cometidos por qualquer agente público. Em que neste ponto, o autor também vem ressaltando importante aspecto: a improbidade administrativa não é exclusiva do agente público, os particulares também podem responder pelos atos impostos na LIA, contudo, apenas quando se beneficiam, concorram ou induzam para aquele ato com um agente público. Aspecto este, que trás importância mencionar o art. 8° da LIA, o qual vem determinar que o sucessor daquele sujeito que cometer atos ímprobos estará sujeito às cominações que esta lei estipula até o limite do valor da herança (BRASIL, 1992).

Já no caso do sujeito passivo da ação, será a pessoa jurídica vitimizada pela conduta praticada. Neste aspecto, encontramos as pessoas presentes na Administração Pública direta e indireta e, ainda, pessoas jurídicas de direito privado que recebam dinheiro público para a formação de seu capital, em específico, mais de cinquenta por cento, como ministra o art. 1°[7] da LIA (BRASIL, 1992) (CARVALHO, 2020).

Neste seguimento, temos o ordenado no *caput* do art. 17 da Lei n° 8.429/92, o qual prescreve que a ação de improbidade administrativa terá o rito ordinário (ou seja, comum) e será proposta apenas pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica

---

[6] Art. 2° Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992)

[7] Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992)

interessada (BRASIL, 1992). Por pessoa jurídica interessada entende-se aquele sujeito lesado por ato de improbidade administrativa que a sua criação ou custeio haja dinheiro público com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, como nos sinaliza Daniel Amorim Assumpção Neves (2020). Há uma importante ressalva a ser feita: o §13 do art. 17 da LIA, incluído pela Lei Complementar 157/2016 que vem determinar que para efeitos de 'pessoa jurídica interessada' também deve considerar como este o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária que tratam o §4° do art. 3° e o art. 8°-A da Lei Complementar n° 116 (BRASIL, 1992).

4.2 A mudança legislativa da lei de improbidade administrativa em 2019

A redação original do art. 17[8], §1° da Lei n° 8.429/92, era apresentada da seguinte forma: "É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput" (BRASIL, 1992). A LIA apresentava essa regra justificando-se pela importância do patrimônio público, tanto por um aspecto econômico, como moral, que é protegido pela ação de improbidade. Como determina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), essa regra tem o seu respaldo, principalmente, no princípio da indisponibilidade de interesse público (trabalhado no ponto 2 deste trabalho).

Em consonância com o que José Roberto Pimenta Oliveira (2008) positivou, temos dois grandes institutos dentro do âmbito da Administração Pública: a discricionariedade e a razoabilidade. Ao tratamento único do exercício da discricionariedade administrativa, o mesmo só obteve sua autonomia e importância quando o Estado de Direito quando angariou a sua superioridade da lei (OLIVEIRA, J.R.P, 2008). O autor trouxe importante aspecto do Direito Administrativo que se encontra influência direta sobre o tratado: o princípio da legalidade, pois, ao ser estabelecido um Estado de Direito, este acarreta uma espécie de vinculação a norma, desta forma, a atuação estatal, tanto negativa, quanto positiva, fica completamente restringida por atribuição legal prévia (OLIVEIRA, J.R.P, 2008).

Desta maneira, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), o autor transmite o mesmo raciocínio, os atos da Administração Pública são estipulados e autorizados apenas pela lei, havendo uma estrita vinculação, pela

[8] Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. (BRASIL, 1992).

devida aplicação do princípio da legalidade administrativa. Contudo, pode-se dizer em discricionariedade quando essa norma, em razão do aproveitamento necessário ou o cargo do agente público, condiciona certa esfera de liberdade, que deverá ser satisfeito com “seu juízo subjetivo, pessoal, o campo de indeterminação normativa, a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei” (MELLO, 2015, p. 990).

Portanto, o argumento apresentado pelo autor para tal complexidade deste instituto é de que em certos casos é necessário para que o administrador não fique vinculado a uma única solução, que poderia não ser a ideal ao caso concreto. Nesta evolução, é capaz de se atender, da melhor maneira, o interesse público (MELLO, 2015). E, ainda, é possível perceber que a Administração Pública localiza nas normas legais não só a maneira em que seus atos devem ser exercidos, mas também a razão para a sua existência. Desta forma, não se trata apenas de uma submissão da Administração a um regulamento legal, mas também a todos os seus aspectos inerentes, como os princípios jurídicos que regem todo o Direito (OLIVEIRA, J.R.P, 2008).

Em relação à razoabilidade que deve ser exercida a discricionariedade administrativa, como no caminho trabalho, não é o caso de ser proporcionado ao administrador retirar-se de suas competências. Ou seja, dentro das suas funções que lhe foram dirigidas o legislador decidiu que seria necessária uma arbitrariedade a ele para que o interesse público fosse contemplado na extensão de cada caso factual. O autor vem delimitando que a razoabilidade não é encontrada em um dispositivo expresso, mas em uma construção: quando se atenta aos direitos sociais e fundamentais apresentados por nossa Constituição, a própria legalidade administrativa consagrada pelos artigos 5°, II e 37, caput da CF/88, e, ainda, do princípio do devido processo legal, descrito pelo art. 5°, LIV da CF/88. (OLIVEIRA, J.R.P, 2008).

Desta forma, poderá ocorrer a discricionariedade administrativa, no momento em que a legislação narra a justificação para que aquele ato tenha sofrido limitação a sua legalidade administrativa. Portanto, não se trata apenas de uma liberdade, mas de algo que foi restringido para o interesse público fosse alcançado. O autor ainda diz que necessita-se da “(...) sua plena conformação ou qualificação jurídica” (OLIVEIRA, J.R.P, 2008, p. 34).

Crescente a este ideal de discricionariedade e razoabilidade da administração pública, torna-se exequível a concepção que levou a alteração do §1° do art. 17 da

LIA. Como sustenta a Juíza Acácia Regina Soares de Sá em seu artigo publicado no sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2020), em que pese à lei de improbidade venha proibindo a utilização dos institutos supracitados, o ordenamento jurídico apresenta sentidos contrários, pois, em um primeiro momento, em específico em 2006, quando a Lei n° 11.313 alterou a redação do art. 60 da Lei n° 9.099/95, determinando que no âmbito do Juizado Especial Criminal, o juízo seguirá o processo observando, sempre que possível, a aplicação do instituto da transação penal, onde são julgados (e aberta essa opção de pacto) os crimes de menor potencial ofensivo. (BRASIL, 1995).

A escritora ainda trouxe diversos aspectos do nosso ordenamento jurídico que apresentavam esta característica de aceitação às transações: em 2013, foi promulgada a Lei Anticorrupção n° 12.846/13 que vem dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013). Esta lei trouxe, em seu Capítulo V, do acordo de leniência, a possibilidade de se transigir nesta norma (TJDFT, 2020).

Isto posto, nos é relembrado pela autora que antes mesmo de qualquer mudança no âmbito da lei de improbidade administrativa a doutrina majoritária brasileira já mantinha um entendimento de que as referidas leis: n° 8.429/92 (LIA), n° 4.717/65 (ação popular) e n° 12.846/13 (anticorrupção), já se encontravam no mesmo patamar, ao estabelecer um conjunto de combate à corrupção no Brasil. Com base nisso, o acordo de leniência previsto na própria lei anticorrupção iria de encontro com a proibição expressa da lei de improbidade administrativa (TJDFT, 2020). Outra possibilidade é exposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), pois há parte da doutrina que defende a aplicação do art. 26[9] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINBD), incluído pela Lei n° 13.655/18, visto que este dispositivo vem encaminhando a celebração de compromisso entre o poder público e os interessados, para que se possa eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, desta maneira, pois a própria LINDB passou a apreciar uma Administração Pública mais eficiente (BRASIL, 1942).

[9] Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (BRASIL, 1942).

Ao falar sobre atos do legislador brasileiro que influenciaram esse entendimento, é de extrema relevância o advento do art. 36, §4°[10] da Lei de Mediação (n° 13.140/15), pois a mesma veio determinando que nas hipóteses em que se trata de ação de improbidade administrativa o tratamento do *caput* do artigo (o qual menciona a composição extrajudicial de conflito) ficará pendente da anuência expressa do juiz, apresentando significativa afronta ao que apresentava a redação original do art. 17, §1° da LIA, vigente à época (BRASIL, 2015).

Em consequência de tais aspectos, o Conselho Nacional do Ministério Público, em 2017, publicou a resolução n° 179 que em seu art. 1°, §2° veio orientando – mesmo com a presença da redação antiga do art. 17 §1°, que seria cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (BRASIL, 2017). Em que esta resolução veio demonstrando a forma em que a doutrina e jurisprudência mudaram em relação à transação no âmbito da ação de improbidade administrativa. Ainda, em decorrência destes fatores, o Ministério Público Federal (MPF), em sua 5° Câmara de Coordenação e Revisão expediu a Orientação n° 10 de 2020 (a qual mantinha um texto anterior à promulgação da Lei n° 13.964/19, o Pacote Anticrime, neste mesmo sentido), com sua razão sobre os procedimentos e diretrizes que serão avaliados na celebração de acordos no âmbito extrajudicial e judicial da improbidade administrativa, em especial, os sistemas da Lei n° 8.429/92 e a da Lei n° 12.846/13, em seu art. 1°[11] trás estes arranjos (BRASIL, 2020).

Nesta orientação do MPF, estabeleceu que o mesmo possa efetuar Termo de Ajustamento de Conduta, Acordo de Não persecução Cível e Acordo de Leniência no âmbito da improbidade administrativa, em que o membro do MPF poderá decidir qual instituto irá utilizar para a transação. Importante aspecto trazido por esta

---

[10] Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União. § 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator. (BRASIL, 2015).

[11] Art. 1º A celebração de acordos envolvendo a apuração, responsabilização e consequências normativas das sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992 (Lei Geral de Improbidade Administrativa) e na Lei 12.846, de 01.08.2013 (Lei de Improbidade de Pessoas Jurídicas), no âmbito do Ministério Público Federal, poderá observar os parâmetros procedimentais e materiais previstos na presente Orientação. (BRASIL, 2020).

orientação está presente no seu art. 6°[12] que trás uma norma de conduta para o membro do MPF que utilize aquele instituto, mas que apresenta característica que devem ser apresentadas em todo e qualquer acordo no âmbito administrativo, apresentando ainda, interessante indicação no parágrafo único do art. 6° supracitado, em que é apresentada uma preferência à solução de conflito extrajudicial, com a necessária finalidade de diminuir a litigiosidade (BRASIL, 2020).

No dia 24 de dezembro do ano de 2019, com a promulgação da Lei n° 13.964, o Pacote Anticrime, a redação original do art. 17, §1° da LIA foi alterado e agora detém o seguinte texto: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.” (BRASIL, 1992). Desta forma, a mudança feita apenas concretizou aquilo que a própria doutrina vinha firmando ao longo dos anos do exercício da lei de improbidade administrativa, dando fim à controvérsia que era apresentada neste tópico (TJDFT, 2020).

Por intermédio desta mudança legislativa que foi adentrado no nosso ordenamento jurídico o Acordo de Não Persecução Cível, o qual é exposto com o objetivo de impossibilitar, ou até mesmo de refutar, o prosseguimento de uma ação de improbidade, ao passo em que se deve ser estabelecido compromissos com a Administração Pública, para que, mesmo no campo do acordo, seja assegurada a aplicação das sanções estabelecidas na lei de improbidade administrativa, no entanto, de forma mitigada e acordada (GUIMARÃES; CAMPOS, 2020).

Este instituto do acordo de não persecução cível vem trazendo essa inovação jurídica e apresentando características reunidas tanto da Colaboração Premiada, quando o Termo de Ajustamento de Conduta, visto que ele desprende efeito material, ao estabelecer os tratos relativos às sanções e outros, e efeito processual, no ponto em que este firma as relações processuais provenientes, ao impedir ou sustar o curso das ações (GUIMARÃES; CAMPOS, 2020).

---

[12] Art. 6º Na celebração de acordos, o Membro do Parquet deve nortear o exercício de sua função por uma atuação resolutiva, entendida como aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. Parágrafo único. Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade. (BRASIL, 2020)

Todavia, com esta modificação da lei de improbidade administrativa certas questões ficaram privadas de resposta. O principal questionamento é em relação ao momento em que este acordo poderia ser utilizado: em uma análise do dispositivo legal somente é possível compreender que o acordo de não persecução cível seja cabível apenas no curso da ação de improbidade. Apesar disso, levando em consideração a natureza deste instituto, a qual tem a especial tarefa de ofertar celeridade às relações jurídicas e, principalmente, ao judiciário, a sua aplicação apresentaria maior efetividade se efetuada em um momento anterior a demanda processual (BERNARDINA DE PINHO, 2020).

Outra mudança advinda do Pacote Anticrime (Lei n° 13.964/19) foi o §10-A do art. 17 da LIA, o qual determina que se houver a possibilidade dessa solução consensual, as partes poderão requerer ao juízo a interrupção do prazo da contestação, por prazo não superior a noventa dias (BRASIL, 1992).

4.3 A devida aplicação do princípio da bagatela na LIA

Corolário ao desenvolvimento concebido, encaminhando o foco à aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa, é necessário que se faça uma construção que foi configurada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), pelo julgamento do REsp 892.818-RS[13], o qual veio para determinar que na

[13] PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO. 1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares. 2. Não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa, seja porque a severidade das punições nela previstas recomenda cautela e equilíbrio na sua aplicação, seja porque os remédios jurídicos para as desconformidades entre o ideal e o real da Administração brasileira não se resumem às sanções impostas ao administrador, tanto mais quando nosso ordenamento atribui ao juiz, pela ferramenta da Ação Civil Pública, amplos e genéricos poderes de editar provimentos mandamentais de regularização do funcionamento das atividades do Estado. 3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo – concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão – que deságua no dispositivo final de condenação: o juízo de improbidade da conduta (= premissa maior) e o juízo de dosimetria da sanção (= premissa menor). 4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie. Trata-se de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmudar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, business as usual. 5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o

esfera da ação de improbidade o magistrado deverá se guiar em dois momentos, primeiro o *juízo de improbidade da conduta*, delimitado como premissa maior e o *juízo de dosimetria da sanção*, como premissa menor (BRASIL, 2008).

É de extrema importância que se realize essa separação no julgamento para que as especificidades do caso concreto sejam levadas em consideração neste momento, visto que todo e qualquer ato de improbidade – ainda mais por apresentar seu rol exemplificativo dos atos, apresenta o seu nível de gravidade. Como no caso de um servidor que subtraía um grampeador (causando dano ao erário) e um Prefeito que recebe propina na casa dos milhões de reais para a permissão de contratação de uma determina empreiteira sem licitação e com superfaturamento (configurando ato que importa enriquecimento ilícito), ambos apresentam suas irregularidades e configuração como atos ímprobos, contudo, não é de se negar que o segundo ato aufere uma conduta de maior lesividade, em relação ao primeiro (BERTONCINI, 2013).

Conforme com o que Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (2013) vem

---

administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado – sob o influxo do princípio da insignificância, mormente se por "insignificância" se entender somente o impacto monetário direto da conduta nos cofres públicos – evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas. 6. Iniqüidade é tanto punir como improbidade, quando desnecessário (por atipicidade, p. ex.) ou além do necessário (= iniqüidade individual), como absolver comportamento social e legalmente reprovado (= iniqüidade coletiva), incompatível com o março constitucional e a legislação que consagram e garantem os princípios estruturantes da boa administração. 7. O juiz, na medida da reprimenda (= juízo de dosimetria da sanção), deve levar em conta a gravidade, ou não, da conduta do agente, sob o manto dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que têm necessária e ampla incidência no campo da Lei da Improbidade Administrativa. 8. Como o seu próprio nomen iuris indica, a Lei 8.429/92 tem na moralidade administrativa o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente. 9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos. 10. A insatisfação dos eminentes julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o resultado do juízo de dosimetria da sanção, efetuado pela sentença, levou-os, em momento inoportuno (isto é, após eles mesmos reconhecerem implicitamente a improbidade), a invalidar ou tornar sem efeito o próprio juízo de improbidade da conduta, um equívoco nos planos técnico, lógico e jurídico. 11. A Quinta Turma do STJ, em relação a crime de responsabilidade, já se pronunciou no sentido de que "deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, não obstante a pequena quantia desviada, diante da própria condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral." (REsp 769317/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 27/3/2006). Ora, se é assim no campo penal, com maior razão no universo da Lei de Improbidade Administrativa, que tem caráter civil. 12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil 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. (BRASIL, 2008)

instruindo, que seria possível a incidência do princípio da insignificância no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa – levando como premissa o julgamento do REsp 892.818-RS. Pois, como este princípio atua como excludente da tipicidade da conduta, logo, afasta-se o juízo de improbidade da conduta (a premissa maior), não chegando a fase do juízo de dosimetria da sanção, em que o juízo irá julgar improcedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa[14].

Leciona Marcelo Harger (2010) que a lei de improbidade administrativa deve ser apta a aplicação do princípio da insignificância sempre que a conduta praticada pelo agente público apresentar os requisitos apresentados pela jurisprudência do STF (no julgamento do HC 84412-SP, anteriormente trabalhado), quais sejam: a mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

O autor ainda vem exemplificando que alguns incisos do art. 10 da LIA (II, III, VI, VII, XI, XIV E XV) são, claramente, condutas em que pode ser aplicado o princípio em questão, dado que esses atos são de desrespeito às formalidades legais. Em que pese estas formalidades, não se pode considerar qualquer tipo para a configuração de ato ímprobo, é necessário que se ocorra algum tipo de malefício a alguém, ou que afete interesses ou direitos de outrem. Todavia, existem diversas maneiras e casos em que se pode trabalhar a aplicação do princípio da insignificância (HARGER, 2010).

Desta forma, pela maneira de atuação do princípio da insignificância, não fica caracterizado o ato de improbidade no plano material, descaracterizando a tipicidade que antes havia (BERTONCINI, 2013).

Outra construção pode ser feita da seguinte maneira: o princípio da insignificância, proveniente do Direito Penal, atua afastando a tipicidade penal como atipicidade material da conduta, com o objetivo de tornar mais efetivo a abrangência do Direito Penal, ao excluir aquelas condutas penalmente irrelevantes. Já na esfera da improbidade administrativa, é apresentada como uma solução à corrupção

[14] O autor ainda complementa: “Em outros termos, o princípio da insignificância aplica-se aos atos de improbidade administrativa, afastando o juízo positivo de improbidade da conduta. Se insignificante o fato material, apesar da consunção do fato a qualquer das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, não estará caracterizado substancialmente o ato de improbidade administrativa, não se avançando para o segundo momento, qual seja, o juízo de dosimetria da sanção. Então, a subtração do grampeador usado pelo servidor não constituirá ato de improbidade administrativa, podendo, no entanto, o agente, ser punido disciplinarmente.” (BERTONCINI, 2013, p. 6 e 7)

presente na Administração brasileira, ao tutelar a probidade administrativa, apresentando tipos exemplificativos e suas respectivas sanções (DE ALMEIDA, 2021).

À vista disso, é viável dizer em condutas formalmente típicas que apresentam caráter insignificante no âmbito da lei de improbidade administrativa em consequência de sua atipicidade material, ao ser aplicado o princípio da insignificância. O escritor ainda faz importante ressalva: ao falarmos em ‘afastamento da antijuridicidade’ (pois a insignificância é excludente da tipicidade), é relevante que se trate apenas no escopo da improbidade administrativa, pois aquela conduta praticada também pode configurar alguma violação em outro âmbito do Direito, o que não aufere influência desta área (DE ALMEIDA, 2021).

4.4 Posicionamentos jurisprudenciais quanto à aplicação do princípio da bagatela na LIA

No tocante aos julgamentos dos Tribunais Superiores quanto à aplicação do princípio da insignificância na lei de improbidade administrativa, quando focalizado no STJ, é disposto que a primeira apreciação se deu no julgamento do REsp 892.818-RS, o qual fora supracitado quando trabalhado sobre os momentos de deliberação do juízo em face de uma ação de improbidade administrativa (BRASIL, 2008).

O julgamento deste recurso especial foi possibilitado porque o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou ação civil pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, João Amaro Borges Silva, pois este agente público utilizou veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares, o qual ensejou em um gasto de oito reais e quarenta e sete centavos de combustível utilizado no percurso de 3 km que usufruiu o bem público. O réu reconheceu os fatos que lhe eram imputados, pediu exoneração do cargo e ressarciu aos cofres públicos o valor gasto. Isto posto, o juízo de 1° grau julgou o pedido parcialmente procedente, reconheceu que esta conduta configurou ato de improbidade administrativa, com base nos artigos 9° e 11 da LIA, com o propósito de impor uma multa de mil e quinhentos reais pelo fato cometido (BRASIL, 2008).

João Amaro recorreu da decisão proferida para que a multa fosse relevada

com fundamento nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Pronunciada a decisão do Tribunal de Justiça, foi concluído que a conduta, mesmo típica, não apresentava relevante afronta ao bem jurídico tutelado, visto que o prejuízo apresentou o valor de oito reais e quarenta e sete centavos, que foram ressarcidos e que o réu, ainda, pediu exoneração do cargo exercido, aplicou ao caso o princípio da insignificância para reformar a sentença e julgar improcedente a ação civil pública (BRASIL, 2008).

Contudo, a decisão do STJ não encontrou concordância com aquela proferida pelo Tribunal de Justiça, ao determinar que, como o próprio nome indica, a lei n° 8.429/92 tutela a moralidade administrativa. Portanto, a LIA não tipifica apenas aquela que causa dano ao erário, caso fosse, a lei resumiria os atos ímprobos ao seu art. 10. Desta maneira, se o bem tutelado é realmente a moralidade administrativa, descabida seria a aplicação do princípio da insignificância às condutas consideradas ímprobas. Desta forma, o STJ determinou que o princípio da bagatela não se calha para exonerar o autor da conduta de improbidade das sanções da LIA, ou até mesmo da multa civil prevista na mesma lei (BRASIL, 2008).

Alguns anos mais tarde, este mesmo tribunal proferiu novo entendimento contrário ao que anteriormente se tinha firmado. Com o julgamento do REsp 968.447-PR, o qual foi interposto por Antônio Casemiro Belinati contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no qual foi concedido parcial provimento para reduzir a multa para vinte vezes o valor da remuneração. No processo de origem, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública contra Antônio Casemiro alegando que o réu, na atuação como prefeito do Município de Londrina/PR, não forneceu certidão e outros documentos requeridos por um cidadão a respeito de dívidas pagas pelo Município ao Banco Fonte Cidam, Banestado e Sercomtel, respectivamente, no montante de quarenta milhões de reais, trinta e um milhões de reais e dezessete milhões de reais, em ato seguinte, o cidadão impetrou mandado de segurança, onde alcançou decisão a seu favor para que o Prefeito apresentasse as devidas comprovações de cada pagamento, o que não fora executado pelo Prefeito, tipificando ato de improbidade administrativa, fundamentado no art. 12, III da LIA (BRASIL, 2015).

Em sentença o Prefeito réu foi condenado na suspensão de seus direitos políticos em cinco anos, pagamento de multa civil de cem vezes o valor da sua remuneração e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou

incentivos fiscais creditícios pelo prazo de três anos. Em suma, a decisão determina que o ato ímprobo precise ser administrativamente relevante, sendo possível a aplicação do princípio da insignificância quando a repercussão do ato do agente é de importância mínima ou irrelevante (BRASIL, 2015).

O mesmo sentido foi mantido pelo STJ no julgamento do REsp 1.536.895-RJ, em que o recurso especial foi interposto por Cesar Epitácio Maia e Studio G. Construtura LTDA, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que manteve a condenação das duas pessoas por ato doloso de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da LIA (BRASIL, 2015).

O caso deu ínicio quando o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ofereceu ação civil pública contra a Empresa Municipal de Urbanização (RIO-URBE), Jorge Roberto Fortes, Gerônimo de Oliveira Lopes, Lourenço Cunha Lana, Cesar Epitácio Mais (ex-Prefeito do Município do Rio de Janeiro) e Studio G. Construtora LTDA. No qual a Empresa RIO-URBE celebrou termo de contrato de obras ou de serviços de engenharia com Studio G. Construtora LTDA, tendo por objeto a execução de obras na Igreja São Jorge, em valor aproximado de cento e cinquenta mil reais, onde este pagamento foi realizado pelos cofres municipais, caracterizando um auxílio a Igreja, violando o princípio constitucional do Estado laico (BRASIL, 2015).

O juízo de 1° grau julgou procedente o pedido e condenam todos os réus a ressarcirem o valor integral ao erário, acrescidos dos valores fixados nos aditivos contratuais posteriormente pactuados e corrigidos monetariamente e com juros de 1% ao mês desde a citação. Em 2° instância, os recursos de Jorge Roberto, Gerônimo Lopes, Lourenço Cunha e da Empresa de Urbanização (RIO-URBE) foram providos e suas condenações abandonadas (BRASIL, 2015).

Desta forma, o decidido neste julgamento foi que o Tribunal a quo apenas manteve a condenação em face dos réus por entender que a aplicação de recursos públicos em obras e eventos religiosos viola a laicidade do Estado, sem apresentar qualquer tipo de comprovação do dolo dos agentes. Fato este que não encontra respaldo na doutrina e muito menos na jurisprudência brasileira, a qual determina que em face do disposto no art. 11 da Lei n° 8.429/92 se faz por necessário a comprovação do dolo como elemento da conduta (BRASIL, 2015).

O Tribunal ainda faz menção ao fato de que a conduta cometida e considerada ímproba deve ser administrativamente relevante, sendo possível a

aplicação do princípio da insignificância quando é relevante, visto que a conduta cometida apresenta um mínimo efeito a Administração Pública (BRASIL, 2015).

Por fim, o STJ, novamente, se manifestou pela não aplicação do princípio da insignificância no âmbito da lei de improbidade administrativa no julgamento do REsp 1.512.654-SP. O qual trata sobre o recurso interposto por Lino Eduardo Dos Santos, servidor público do Município de Jundiaí-SP. O Ministério Público de São Paulo ajuizou ação de improbidade contra Lino Santos, Edison Pegoraro e Oswaldo Fernandes, afirmando que o réu Edison Pegoraro realizou atividade de comércio no interior do Parque da Uva (na cidade de Jundiaí-SP) sem participar de regular procedimento licitatório, acomodando lucros, com o consentimento de Lino Santos (administrador do parque) e Oswaldo Fernandes (secretário da educação do Município), o *parquet* litigou pela condenação dos réus com fundamento no art. 11 da LIA (BRASIL, 2017).

Diante da sentença, a pretensão foi parcialmente recebida para condenar Lino dos Santos e Edison Pegoraro. Recorrida a decisão, o Tribunal de Justiça manteve a condenação, porém adequou certos aspectos da sanção. Vencido o relator do Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, a decisão que prosperou foi a que de não há aplicabilidade do princípio da insignificância, por mais que o proveito econômico obtido por um dos réus fora mínimo, dado que o ato ímprobo a eles imputado foi de ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei n° 8.429/92) e não de dano ao erário (BRASIL, 2017).

O veredito de manter a condenação em ato de improbidade administrativa e não aplicar o princípio da insignificância, pelo voto vencedor do Sr. Ministro Benedito Gonçalves foi desenvolvido na compreensão de que, com base nos fatos auferidos, ficou claro que os réus agiram com dolo (por menor, genérico), já que a conduta foi de autorizar a comercialização de produtos em estabelecimento público sem o devido procedimento licitatório, em consequente afronta aos princípios da Administração Pública da impessoalidade, moralidade e legalidade, não restando dúvidas quanto a configuração de ato ímprobo.

Segundo o exposto, é possível delimitar o entendimento de que a posição jurisprudencial do STJ ainda não se encontra amadurecida, por mais que seja viável essa construção de julgados sobre o tema, ainda não há um posicionamento sobre a aplicação ou não do princípio da insignificância na lei de improbidade administrativa, todavia, a colocação mais recente do STJ é o não acolhimento da tese de aplicação

do princípio da bagatela aos atos ímprobos.

Em síntese ao que foi trabalhado até aqui, é plausível a idealização de que na área da ação de improbidade administrativa é possível a aplicação do princípio da insignificância, ao determinar a atipicidade material daquela conduta que trás a sua característica insignificante para a Administração Pública, e, ainda, havendo o devido respaldo na jurisprudência e doutrina nacional. Além disso, para poder efetuar essa celeridade nos processos de improbidade administrativa, ainda é presente outra oportunidade: o acordo de não persecução cível, atualmente previsto no art. 17, §1° da LIA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante com o que foi apurado durante todo esse trabalho, é possível compreender que a lei de improbidade administrativa, a qual veio ser disposta pela Constituição Federal no §4° do art. 37, apresentando em um primeiro momento as sanções que poderão ser aplicadas aos atos ímprobos. Na segunda parte deste dispositivo é exibido importantíssimo aspecto da LIA: a sua caracterização não apresenta qualquer prejuízo à ação penal cabível para aquela conduta, caso haja tipicidade no âmbito penal.

Outra circunstância que acreditamos ser de extrema importância da LIA são os seus princípios que foram expressamente determinamos pela CF: o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência. E claro, os princípios inerentes da própria administração pública: o da supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público. Desta maneira é justificável assimilar a magnitude desta lei como o mais complexo e necessário conteúdo do Direito Administrativo.

Enquanto o princípio da insignificância, amplamente trabalhado, oriundo do Direito Penal, e com suas raízes em outro importantíssimo princípio: da intervenção mínima, apresentando sua vasta força. Em um caráter geral, esse princípio vem determinar que certas condutas, a depender do caso em concreto, podem ser considerar insignificantes, ou seja, apresentam pouca ofensa ao bem jurídico tutelado pelo Direito, apresentando discrepância entre esse equilíbrio da ofensa com a sanção que poderá ser aplicada.

Sendo de praxe a observação dos requisitos que foram estabelecidos pelo STF, quando do julgamento do HC 84412-SP: a mínima ofensividade da conduta do agente, nenhuma periculosidade social da ação, o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada. Assim sendo, o princípio da bagatela não será aplicado a uma conduta tipificada, e sim, se deve necessariamente analisar caso a caso para que seja definida sua aplicação.

Por conseguinte, quando ponderado sobre a aplicação do princípio da insignificância na seara da improbidade administrativa, apesar de não estarmos diante de uma lei do âmbito criminal, ela apresenta semelhanças com a maneira que se procede no Direito Penal. Então, torna possível a aplicação deste princípio, visto

que a conduta praticada pelo agente público (que é tipificada nos artigos 9°, 10, 10-A e 11 da Lei n° 8.429/92) é possível que se encaixe nos quatro requisitos que foram determinados pela jurisprudência e supracitados.

Além disso, também nos é apresentado o caso da tipicidade: que é o meio de configuração do ato de improbidade. O princípio da insignificância atua diretamente na tipicidade penal, resultando em uma atipicidade material da conduta, desta maneira, por qual motivo não seria cabível a aplicação deste princípio, pois este preceito expõe afinidade com a lei de improbidade administrativa.

Como uma restante alternativa que apresenta bastantes semelhanças dispomos do novo §1° do art. 17 da LIA. Verificou-se que anteriormente proibia a utilização de transações, acordos ou conciliações na ação de improbidade administrativa, foi modificado pelo advento do Pacote Anticrime e que agora, após grande parte da doutrina e legislação brasileira concordarem, apresenta uma forma mais flexível de resolução dos litígios no âmbito da improbidade administrativa, sendo possível a celebração do acordo de não persecução cível.

Consequentemente, entendemos ser possível, e em certos casos até mesmo necessária, a aplicação do princípio da insignificância nos casos de ação de improbidade administrativa para que seja possível termos um procedimento mais probo e célere. E, inclusive, quando o caso não apresente características tão ínfimas, que seja utilizado o acordo de não persecução cível afim de manter esses atributos de celeridade e probidade, tanto para a Administração Pública, quanto para o Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

BERNARDINA DE PINHO, Humberto Dalla. O Consenso em Matéria de Improbidade Administrativa: Limites e Controvérsias em torno do Acordo de não Persecução Cível Introduzido na Lei N° 8.429/1992 pela Lei N° 13.964/2019. **Revista Interdisciplinar de Direito**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 145-162, jul. 2020. ISSN 2447-4290. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/845>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da Lei 8.429/1992: a insignificância no domínio da improbidade administrativa e o respeito à cidadania. In: XX CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2013, Natal. **Anais [...]** . Brasília: Conamp, 2013. p. 0-9

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. 26. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. **Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. **Lei n° 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. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 fev. 2021.

_____. **Lei n° 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. **Lei n° 12.846, de 1° de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. **Lei n° 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Orientação n° 10**. Ministério Público Federal: 5° Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao-no-10-2020-anpc.pdf.

Acesso em: 16 abr. 2021.

CONSELHO. **Resolução n° 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o §6° do art. 5° da Lei n° 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 892818**. Segunda Turma. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 11 de novembro de 2008. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8589975/recurso-especial-resp-892818-rs-2006-0219182-6/inteiro-teor-13674659. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 968447**. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 10 de março de 2015. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178728262/recurso-especial-resp-968447-pr-2007-0164169-0. Acesso em: 23 de abr. de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 1512654**. Primeira Turma. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 30 de novembro de 2017. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/550644417/recurso-especial-resp-1512654-sp-2013-0383451-4/inteiro-teor-550644426. Acesso em: 24 de abr. de 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 1536895**. Primeira Turma. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 15 de dezembro de 2015. Disponível em: https://arquivocidadao.stj.jus.br/index.php/recurso-especial-n-1-536-895-rj. Acesso em: 24 de abr. de 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. **HC 83526**. Segunda Turma. Relator: Celso de Mello. Brasília, 16 de março de 2004. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767015/habeas-corpus-hc-84412-sp. Acesso em: 24 de mar. de 2021.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Adminstrativo**. 7. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal:** parte geral. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DE ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 121-154, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/176088. Acesso em: 18 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Adminstrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GUIMARÃES DE PAULA, Ana Paula; CAMPOS FARIA, Luísa. Acordos de não persecução cível: desafios e perspectivas. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 14, p. 75-93, 18 dez. 2020.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: Parte Geral. 19. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da Lei de Improbidade. **Interesse Público**, v. 12, n. 61, p. 109-133, maio/jun 2010.

MASSON, Cleber. **Direito Penal:** parte geral (arts. 1° ao 120). 14. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de Direito Penal:** parte geral: arts. 1° a 120 do CP. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Discricionariedade e razoabilidade. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito**. **ISSN 1984-1094,** n. 1, São Paulo - SP, 2008. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/view/728. Acesso em: 14 de abr de 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo.** 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TJDFT. **O acordo de não-persecução civil na ação de improbidade administrativa.** Brasília, 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidade-administrativa. Acesso em: 16 de abr. de 2021.