



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

AMANDA VANESSA QUEIROZ DANTAS

**INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CAMPINA GRANDE

2016

AMANDA VANESSA QUEIROZ DANTAS

**INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Administração
da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Ms Marcelo D`Angelo
Lara

**CAMPINA GRANDE
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

D192i Dantas, Amanda Vanessa Queiroz
Incidência do princípio da insignificância nos crimes contra a administração pública [manuscrito] / Amanda Vanessa Queiroz Dantas. - 2016.
43 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2016.
"Orientação: Prof. Me. Marcelo D`Angelo Lara, Departamento de Direito".

1. Atipicidade. 2. Crime. 3. Administração pública I. Título.
21. ed. CDD 351

AMANDA VANESSA QUEIROZ DANTAS

**INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de
Administração da Universidade
Estadual da Paraíba, como requisito
parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Orientador: Prof Ms Marcelo
D'Angelo Lara

Aprovada em: 23/03/2016.

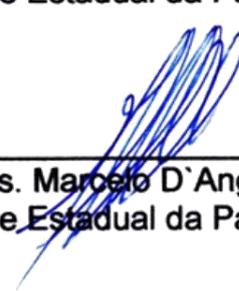
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Gêuda Anazile da Costa Gonçalves
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Alexandre Cordeiro Soares
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof. Ms. Marcelo D'Angelo Lara
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico esse trabalho ao Senhor, Ele que é a minha força, minha coragem, meu Salvador, sem ele nada seria possível, a Ele a honra e glória, pois me conduziu nessa caminhada e me trouxe seus anjos para me ajudar. A ele dedico um salmo, que expressa minha alegria e gratidão.

“Brados de alegria e de vitória ressoam nas tendas dos justos: a destra do Senhor fez prodígios, levantou-me a destra do Senhor; fez maravilhas a destra do Senhor. Não hei de morrer; viverei para narrar as obras do Senhor. [...] O Senhor é nosso Deus, ele fez brilhar sobre nós a sua luz. Organizai uma festa com profusão de coroas. E cheguem até os ângulos do altar. Sois o meu Deus, venho agradecer-vos. Venho glorificar-vos, sois o meu Deus. Dai graças ao Senhor porque ele é bom, eterna é sua misericórdia (Salmos 118:15-17, 27-29)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me dar força e discernimento para enfrentar todas as dificuldades durante todos esses anos, me mantendo de pé e me ajudando em todos os meus passos.

Agradeço de forma especial a minha amiga-irmã Tâmara Mirely, que nunca permitiu de desistisse; quero que saiba que sua amizade, seu carinho e principalmente sua ajuda foi fundamental para encerrar este ciclo e sem sua ajuda jamais esse momento chegaria.

A minha família, meus pais Mércia e Paulo (*in memoriam*), pelo amor e ensinamentos durante toda minha vida, meus irmãos Alisson e Andréia e minha sobrinha Sofia que fazem parte de minha vida e estiveram presentes sempre em minha vida.

Ao orientador Marcelo Lara, pelo empenho dedicado à elaboração deste trabalho.

Aos meus amigos Leonardo, Lívia, Ronaldo pela amizade durante todos esses anos. A minha prima-irmã Fernanda Micaele que sempre tentou me animar ao longo de toda essa jornada me dando esperanças. A Naihara Gurjão por todo apoio e incentivo nesse tempo decisivo.

Minha gratidão se expressa em uma música que fez parte da minha vida, e dizia o seguinte: “*Mas nunca é tarde não! Sai da escuridão! Há novo dia, nova manhã. A mesma casa tem portas abertas, pessoas certas, amigos e irmãos*”, e hoje vejo que essa porta se abriu e com a contribuição de cada um, um novo dia se tornou, e cada dificuldade já se passou, hoje não tenho medo, porque não há mais escuridão.

Não tenho palavras para expressar a todos vocês quão grata estou por cada um, pois todos vocês de forma direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, e a vocês só posso dizer muito obrigado.

“é... e o mundo não acabou. Em disso, acabaram-se as expectativas e as justificativas para as loucuras”

(Candice Azevedo)

INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Amanda Vanessa Dantas de Queiroz¹

Marcelo D`Angelo Lara²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação do princípio da insignificância como excludente da tipicidade material nos crimes cometidos contra a administração pública. Para a elaboração deste trabalho foram realizadas pesquisas em doutrinas, jurisprudências, documentos eletrônicos entre outros, possibilitando a realização de um trabalho esclarecedor do tema e que seja capaz de contribuir para gerar uma reflexão sobre sua repercussão no cenário social brasileiro, abordando desde os aspectos históricos do tema até sua repercussão no âmbito da administração pública. Será realizada uma explanação sobre o significado do termo administração pública, dos crimes contra a administração pública e por último uma análise dos casos em que o princípio da insignificância pode ou não ser aplicado, vendo pontos convergentes e divergentes dos principais tribunais do país. A essência do trabalho está na análise da jurisprudência acerca da aplicação do princípio aos crimes contra a Administração Pública.

Palavras-Chave: Atipicidade. Crime. Administração Pública.

¹ Aluno de Graduação em Administração na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: amandaqantas@gmail.com

² Mestre em Direito Penal e professor da Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: marcelodlara@hotmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze the application of the principle of insignificance as excluding the typicality material in crimes against public administration. For the preparation of this work were carried out research in doctrines, jurisprudence, electronic documents among others, allowing the realization of an illuminating work theme and be able to contribute to generate a reflection on its consequences on the Brazilian social scene, approaching from the historical aspects theme to its impact on the public administration. an explanation of the meaning of the term public administration, crimes against the public administration and finally an analysis of the cases where the principle of insignificance may or may not be applied, seeing convergent and divergent points of the main courts in the country will be held. The essence of the work is the analysis of the case law on the application of the principle to the crimes against the public administration.

Keywords: atypical, Crime, Public Administration.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.1 ORIGEM	11
2.2 MODELOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.3 DEFINIÇÃO	18
2.4 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS CONSTITUCIONAIS	20
3. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E O DIREITO PENAL	22
3.1 ORIGEM	22
3.2 CONCEITO	24
3.3 REQUISITOS DO PRINCÍPIO	27
3.3.1 <i>Casuísticos</i>	27
3.3.2 <i>Tipicidade Penal</i>	29
3.3.3 <i>Definição de crime: Teoria do Delito</i>	30
3.4 PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA COMO EXCLUDENTE PENAL	31
4. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
4.1 BREVE DISTINÇÃO ENTRE NORMA REGRA E NORMA PRINCÍPIO.	32
4.2 CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41

1. INTRODUÇÃO

O Princípio da Insignificância é um tema de merecido destaque no cenário jurídico e social brasileiro, pois o mesmo tem sido muito utilizado em teses de defesa no âmbito do Direito Penal. A escolha deste tema foi motivada exatamente em virtude deste destaque, a essa crescente utilização deste Princípio. O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação do princípio da insignificância como excludente da tipicidade material nos crimes cometidos contra a Administração Pública. Muitos dos julgados dos Tribunais pátrios aplicam o referido princípio da insignificância devido a sua íntima ligação com o princípio constitucional da eficiência e, por assim, como uma forma de excludente da tipicidade material dos crimes.

Por meio deste estudo, pretende-se expor e esclarecer as condições nas quais o princípio da insignificância pode ser enquadrado nos crimes administrativos, bem como descrever a interpretação e posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça a respeito do referido princípio, em virtude das dificuldades de interpretação de cada caso.

No decorrer deste estudo serão esclarecidos alguns pontos importantes referentes ao Princípio da Insignificância, tais como, conceito, história e características de aplicação. Será apresentada uma definição de Direito Penal e sua relação com o referido princípio. Busca-se também o estudo sobre os conceitos da Administração Pública e seus modelos teóricos, além dos princípios administrativos constitucionais, com o enfoque da tutela ao bem jurídico difuso, para justificar ou não tal excludente. Investigação esta que ainda não se fez de forma adequada na doutrina brasileira e na construção científica.

Para a elaboração deste trabalho foi realizado um estudo qualitativo exploratório, por meio de procedimento bibliográfico e documental, em doutrinas, jurisprudências, documentos eletrônicos entre outros, possibilitando a realização de um trabalho esclarecedor e que seja capaz de contribuir para gerar uma reflexão sobre sua repercussão no cenário social brasileiro, abordando desde os aspectos históricos do tema até sua repercussão no âmbito da Administração Pública. Após a Constituição Federal Brasileira de 1988, os princípios adquiriram grande destaque. No cenário jurídico-penal do

Brasil, tem se destacado cada vez mais o Princípio da Insignificância, com o objetivo de excluir a tipicidade dos crimes considerados de bagatela.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Origem

A história da Administração, quanto atividade, iniciou-se na Suméria por volta do ano 5.000 a.c. quando os antigos sumerianos procuravam melhores formas de resolver seus problemas práticos. Segundo Nogueira (2015),

Na evolução histórica da administração, duas instituições se destacaram: a Igreja Católica Romana e as Organizações Militares. A Igreja Católica Romana pode ser considerada a organização formal mais eficiente da civilização ocidental. Através dos séculos vem mostrando e provando a força de atração de seus objetivos, a eficácia de suas técnicas organizacionais e administrativas, espalhando-se por todo mundo e exercendo influência, inclusive sobre os comportamentos das pessoas, seus fiéis. As Organizações Militares evoluíram das displicentes ordens dos cavaleiros medievais e dos exércitos mercenários dos séculos XVII e XVIII até os tempos modernos com uma hierarquia de poder rígida e adoção de princípios e práticas administrativas comuns a todas as empresas da atualidade.

Ainda segundo Nogueira (2015), o surgimento das empresas e da moderna administração ocorreu no século XVIII, durante as revoluções industriais. Dois fatores foram fundamentais para isso: a) crescimento acelerado e desorganizado das empresas que passaram a exigir uma administração científica capaz de substituir o empirismo e a improvisação; b) necessidade de maior eficiência e produtividade das empresas, para fazer face à intensa concorrência e competição no mercado. Difícil é precisar até que ponto os homens da Antiguidade, da Idade Média e até mesmo do início da Idade Moderna tinham consciência de que estavam praticando a arte de administrar.

A Administração Pública começou a surgir nos séculos XVIII e XIX, nessa época era ainda primitiva devido ao Estado Absolutista, que

anteriormente detinha todo o poder centralizado e não permitia que ocorresse um desenvolvimento público. A administração não possuía ainda uma elaboração normativa baseada nos princípios constitucionais próprios dos tempos atuais, possuía apenas algumas obras e regras esparsas que dariam início aos atuais conceitos de direitos constitucionais e administrativos (PRESTES, 2014).

De fato que com o advento da CF/88 e a instauração do Estado de Democrático de Direito, coube à Administração Pública, segundo Marinela (2015), resguardar o interesse público definido por esta como:

O interesse público representa o somatório dos interesses individuais dos seres considerados como membros da sociedade representando assim a vontade da maioria. Pessoas como membros da sociedade, e não seres individuais, representam a vontade da maioria. (...).

Ao administrador não cabe dispor deste interesse, visto que não possui tal liberdade e faculdade. No sentido em que ao exercer função pública, tal prerrogativa o faz em nome do interesse do povo. E por assim deve agir em conformidade com os princípios conforme Fagundes apud Marinela (2015) ao administrador público cabe aplicar a lei de ofício.

2.2 Modelos Teóricos da Administração Pública

Historicamente é possível listar três diferentes modelos de Administração Pública: o modelo patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

2.2.1 Modelo Patrimonialista

O modelo patrimonialista foi o primeiro modelo de administração do Estado, esteve presente nas sociedades pré-democráticas, com base no poder absolutista pela concepção que o patrimônio do Estado pertencia ao monarca e o aparelho do Estado funcionava como extensão do seu poder, a corrupção e o nepotismo foram traços marcantes desse tipo de administração.

Verifica-se no patrimonialismo a existência de confusão patrimonial entre o patrimônio público, do Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder, onde os bens e recursos públicos eram utilizados em benefício do próprio governante e de terceiros por eles favorecidos.

Para Chiavenato (2008), nesse modelo de gestão “A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.”

“No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.” (BRASIL, 1995, p.15)

Outras características desse modelo administrativo são: a inexistência de carreiras organizadas no serviço público, desorganização do Estado e da administração, descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais, corrupção e nepotismo, pois cargos serem direcionados a parentes diretos e demais amigos da família, e que por isso gozava de status na nobreza real.

Pode-se sintetizar o modelo patrimonialista como aquele sem qualquer apreço aos princípios que regem, atualmente, a Administração Pública, como por exemplo, o da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade, da legalidade, ou seja, um modelo incompatível com a finalidade do Estado, que não se preocupava com a qualidade na gestão pública, mas os interesses do governante.

Esse modelo vigorou até meados do século XIX, com o surgimento de grandes empresas, processo de industrialização e com o surgimento de demandas sociais que forçaram o governo a adotar um novo modelo de gestão capaz de atender os anseios sociais e da classe burguesa.

Contudo, existe resquícios deste modelo, de forma discreta, nos dias atuais em muitos órgãos públicos, coexistindo com os modelos burocráticos e gerenciais, e encontra guarida na discricionariedade administrativa. Por vezes a discricionariedade é utilizada inadequadamente por maus gestores para obtenção de vantagens pessoais (ex. apropriação indébita de recursos

públicos), desvios, nepotismo e corrupção, atuando de forma a manchar a atuação da administração pública no Brasil.

2.2.2 Modelo Burocrático

No âmbito da Administração Pública, o modelo burocrático, analisado e sintetizado por Max Weber, surgiu como forma de combater a corrupção e nepotismo patrimonialista, sendo um modelo baseado na impessoalidade; formalismo; na profissionalização e ideia de carreira pública, em que a promoção ocorre com base na meritocracia; na hierarquia administrativa, formalidade.

A administração burocrática se destaca pela ideia de sua submissão a lei – legalidade, cujo escopo da defesa do interesse público, com ênfase no controle da atuação do agente, que só e dado fazer o que a lei permite, e da própria atuação do Estado, nos limites da norma jurídica.

A ideia da profissionalização, no modelo burocrático, contrapõe ao nepotismo patrimonialista – no qual o exercício de cargos públicos passa a ser uma profissão, com remuneração previamente conhecida pelo indivíduo e pela sociedade –, atribui também um grande valor ao mérito do funcionário – quem exerce o cargo técnico em razão de sua competência, comprovada por processo de seleção – além de trazer as formas de ascensão profissional por base em critérios de experiência (antiguidade) e desempenho.

No que tange ao formalismo, na burocracia essa característica visa garantir a continuidade do trabalho por meio da padronização dos serviços prestados, impondo deveres e responsabilidades aos servidores públicos, estabelecendo uma hierarquia administrativa.

Observa-se que modelo burocrático a administração volta-se principalmente aos seus procedimentos internos, contudo, diante da extrema racionalidade e do excesso de regulamentos do sistema, a máquina pública transformou-se em um mecanismo lento e ineficiente as demandas e anseio sociais não concretizados.

No que tange a ineficiência do modelo burocrático para Bresser Pereira (2001), ficou evidente a partir da mudança da existência do próprio Estado e da ampliação das necessidades sociais:

“A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”
(BRESSER PEREIRA, 2001 – grifo nosso)

Chiavenato (2008) complementa a observação de Bresser Pereira, atribuindo a ampliação da atividade do Estado, como também um dos pressupostos para o realce de sua ineficiência:

[...] Seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. **Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.** (CHIAVENATO, 2008 – grifo nosso)

Uma das críticas que se faz ao modelo burocrático implantado no país relaciona-se ao controle rígido dos processos, a falta de treinamento e estrutura de carreiras, instrumentos de supervisão pouco criativos, o que gera por consequência a ineficiência deste modelo administrativo.

No Brasil, o modelo burocrático iniciou-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que posteriormente, com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi com o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que segundo Chiavenato (2008) “representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional”.

Grandes foram as contribuições da burocracia, principalmente no que tange ao direcionamento das atividades administrativas a princípios e a

limitação da atuação da atividade dos agentes públicos, combate a corrupção e ao nepotismo e que até hoje estão presentes na Administração Pública. Contudo, ainda são visíveis os resquícios negativos do modelo burocrático, que engessam, dificultam e tornam ineficientes a gestão pública atual.

A Constituição Federal de 1988 traz, em sua redação, inúmeras disposições que se relaciona ao modelo burocrático, como os que enfatizam o controle entre os poderes, a instituição de Tribunais de Conta, além da previsão dos princípios que regem a atuação administrativa. Um dos exemplos claros é o previsto no art. 37 §1º, vedando o a autopromoção do administrador público: “ A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

2.2.3 Modelo Gerencial

Com a transformação do modelo de Estado Social para o Estado Regulador da economia e da sociedade a administração pública, sentiu a necessidade de trazer institutos existentes dentro da administração privada, como planejamento, organização, direção e controle, para consecução de suas atividades.

A administração pública mudou o foco de sua atuação, que anteriormente era a legalidade e o controle de procedimentos, passa enfatizar o controle do resultado, ocupando-se de funções gerenciais, de gestão de patrimônio e das tarefas do Estado. Esse novo enfoque está relacionado a necessidade da implantação da eficiência na gestão pública, estabelecendo o cumprimento de metas e emprego eficaz do dinheiro público, reduzindo custos e buscando o emprego eficaz do dinheiro público e por conseguinte, aumentando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Conforme traz o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), o modelo gerencial revelou-se adequada a promoção das atividades realizadas pelo setor público:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais * oferecidos pelo setor público . A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas. (BRASIL, 1995, p.18)

O fundamento da administração pública gerencial está relacionado a princípios da confiança e da descentralização da decisão, exigindo formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Bresser Pereira (1996) enumera algumas características, a respeito do modelo da administração pública gerencial:

“(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.” (BRESEER PEREIRA, 1996)

No Brasil, mesmo durante a implantação do modelo burocrático, foram verificadas algumas tentativas de desburocratização e modernização da máquina pública, como o Decreto Lei nº 200, o qual deu origem à administração indireta, com a criação de autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista. Contudo, apenas em 1995, houve a ação de maior relevância para a modernização da gestão pública e da consolidação da reforma gerencial, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. No âmbito legal, não se pode esquecer a reforma administrativa ocorrida com a EC nº 19, que incluiu a eficiência como um dos princípios constitucionais da Administração Pública.

A gestão gerencial tornou-se um instrumento imprescindível, para o Estado, no alcance desta eficiência, com a busca da simplificação de

processos, da economicidade e de uma prestação de serviços públicos de qualidade. Conforme orientação existente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE:

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p.16)

A ideia da implantação da gestão gerencial dentro da Administração Pública, por meio da eficiência, não foi apenas para contrapor o formalismo e o rigor técnico do modelo burocrático, mas para alinhar características da boa administração burocrática – como a avaliação sistemática e a meritocracia – a uma orientação para o cidadão-cliente.

2.3 Definição

Saliente da divergência doutrinária acerca do sentido da expressão “administração pública” para execução deste trabalho, a mesma será entendida, em seu sentido material e formal, como o conjunto de órgãos e Pessoas Jurídicas que realizam as funções e atividades que o Estado realiza para atingir os objetivos da coletividade. Segundo Chiavenato (2007):

A administração é o veículo pelo qual as organizações são alinhadas e conduzidas para alcançar excelência em suas ações e operações para chegar ao êxito do alcance do resultado. Administração é antes de tudo alcançar resultados com os meios de se que dispõe. Fazer maravilhas com recursos e competências disponíveis (...). A administração é a maneira pela qual as coisas acontecem nas organizações.

Na definição de Carvalho Filho (2003) entende-se por Administração pública como sendo a extensa gama de tarefas e atividades que compõe o objetivo do Estado. É, assim, o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Ainda, segundo o autor trata-se da própria gestão dos interesses públicos do Estado, seja através da prestação de

serviços públicos, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes de forma restrita. Para Chiavenato (2008):

A Administração Pública constitui um importante segmento da ciência da Administração. Ela representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar; organizar, dirigir e controlar todas as ações administrativas, no sentido de dar plena e cabal satisfação das necessidades coletivas básicas. Como dizia Weber, a Administração Pública envolve todo o aparato administrativo com que nações, estados e municípios se moldam para cuidar do interesse coletivo e entregar à população uma ampla variedade de serviços públicos capazes de melhorar a qualidade de vida em geral.

Assim não há que se confundir a Administração Pública com a gerência dos negócios privados. Para Barreto (2010) aquela significa a atividade de gestão dos interesses da sociedade, fundada em princípios e regras próprias. Sendo assim, incumbe-se ao sentido público uma espécie de natureza instrumental que serve para alcançar o bem comum, mediante atividade concreta de gestão de interesses coletivos. Neste sentido, completa o autor: essa instrumentalidade torna a Administração Pública não um fim em si mesmo, mas um meio imprescindível para atingir os escopos sociais.

Um conceito igualmente importante a ser inserido seria o de funcionário público. A Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) e as leis de Administração Pública são omissas em relação a tal conceito. Assim, diante do Direito enquanto sistema composto por um ordenamento jurídico tem-se que tal definição pode ser contemplada no CP/40 a luz do artigo 327 que dispõe:

Funcionário público. Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

2.4 Princípios Administrativos Constitucionais

De acordo com Di Pietro apud Cretella Junior (2015, p.96), “os princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes”, ou seja, são considerados os alicerces da ciência.

A CF/88 inovou ao trazer de forma expressa, no art. 37, alguns princípios a que se submete a Administração Pública – lato sensu - que são os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência. Os Chamados de “Pedras de Toque” ou princípios mínimos são de observância obrigatória para todos os Poderes de todas as esferas, quando estiverem no exercício de funções administrativas.

Ressalvado que o rol acima não exauri os princípios administrativos que serão encontrados ao longo da CF/88 e na legislação infraconstitucional, neste trabalho é importante destacar-se-á apenas o princípio da legalidade, princípio da moralidade e do indisponibilidade do interesse, pela íntima relação com objeto de estudo, sendo importante para análise a aplicação do princípio da insignificância.

O Princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito, como uma garantia de respeito aos direitos individuais. De acordo com Di Pietro (2015), “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”. Este princípio impõe à Administração Pública a obediência estrita à lei, não podendo na ausência de lei pautar a sua atuação é necessária uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa.

No Brasil, para o controle dos atos aplica-se a legalidade em dois sentidos: como reserva legal, ou seja, escolha da reserva normativa; e como instrumento de controle dos atos administrativos, assim, como baliza para a compatibilidade com preceitos formais e materiais no que tange aos ditames Constitucionais.

Contudo, não basta o agente cumprir formalmente a lei na friez de sua lei, porém é necessário que este atenda à letra e ao espírito da lei, ou seja, é necessário atuar de forma ética.

O princípio da moralidade, está ligada a idéia de probidade e da boa-fé. A doutrina enfatiza que a concepção desta moral, não se dá de forma subjetiva,

ou seja, o que o agente entende como conduta moral, ética, mas é uma concepção objetiva, extraída do conjunto de normas dentro do ordenamento.

De acordo com Hely Lopes Meirelles ², o agente público não pode desprezar o elemento ético em sua conduta:

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

Vale destacar a atuação do Princípio da indisponibilidade do interesse público, princípio este que é um dos pilares do regime jurídico-administrativo conjuntamente com o princípio da supremacia do interesse público, que surge como limitador da atuação dos agentes públicos.

Não cabe a Administração Pública abrir mão ou dispor do interesse público, visto que não possui liberdade sobre este, uma vez que exerce a atividade em nome e no interesse do Povo. Conforme Marinela (2011): O Administrador é o zelador do interesse público, mas jamais terá seu poder completo, cabendo-lhe tão somente a guarda.

O Interesse público representa o somatório dos interesses individuais dos seres considerados como membros da sociedade, ou seja, representa a vontade da maioria. Dividindo-se ainda, conforme autora supracitada em relação ao sujeito da vontade Povo (primário) e Estado (secundário).Salientando que sempre haverá uma sobreposição, ainda que no campo ideal, do atendimento da vontade coletiva do povo.

Este princípio encontra-se em estreita relação com o Princípio da Legalidade, por trazer restrições especiais a atividade administrativa, não podendo o agente público agir contrariamente ou além da lei, gerindo a coisa pública conforme o que na lei estiver determinado, ou seja, por não ser dona da coisa pública, mas sim mera gestora de bens e interesses públicos, deve

² MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Ed. Medeiros, 2012. p.90

gerir conforme os preceitos legais e não dispor deste como assim achar conveniente, sob pena de inquirir seus atos de desvio de finalidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello³ ainda inclui o princípio da indisponibilidade do interesse público que compreende os interesses qualificados como próprios da coletividade e impostos ao setor público, que:

[...] não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los — o que é também um dever — na estrita conformidade do que predispuser a intentio legis (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 73-74).

A de se falar que a indisponibilidade do interesse público abrange tanto o patrimônio público quanto todos os direitos e interesses, mediatos ou imediatos, da coletividade. É importante ressaltar que a aplicação deste princípio esta presente e toda e qualquer atuação da Administração Pública, seja no desempenho das atividades-fim, quanto no das atividades meio.

3. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E O DIREITO PENAL

3.1 Origem

A origem do princípio da Insignificância é objeto de controvérsias doutrinárias, uma primeira corrente remonta a gênese deste princípio ao Direito Romano. Segundo Ackel Filho (1998), surge por meio do brocardo jurídico *minus non curatpraetor*, no qual o pretor, em regra, não se interessava por causas ou delitos de bagatela. Segundo Lopes (2000) princípio surgirá durante o período histórico do Iluminismo com a evolução e o desdobramento do princípio da Legalidade, como forma de restrição do poder absolutista do Estado. É perceptível a expressão do Princípio da Insignificância na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 5º, ao dizer que “a lei proíbe senão as ações nocivas à sociedade”, isto é, não há no que se falar em aplicação da lei se não houver prejuízo relevante e efetivo.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009

É necessário que a lesão praticada contra o bem jurídico protegido pela norma penal incriminadora seja grave, caso contrário haverá a aplicação do princípio da insignificância. Segundo Bittencourt (2006),

Segundo esse princípio, é necessária uma efetiva *proporcionalidade* entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal. Frequentemente, condutas que se amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresentam nenhuma relevância material, por não produzirem uma ofensa significativa ao bem jurídico tutelado. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado.

O princípio da intervenção mínima ou princípio da necessidade fundamenta-se em resguardar a atuação do Direito penal na medida em que este atue unicamente se não forem suficientes para a proteção dos bens jurídicos que são relevantes para a sociedade, devendo então o Estado se valer deste princípio norteador do princípio da insignificância. Ainda segundo Bittencourt (2006),

Para que se respeite o princípio da intervenção mínima é fundamental dar preferência a todos os modos extrapenais para a solução de conflitos posto que o direito penal é o instrumento normativo mais violento de regulação social e além disso, é preciso que ao analisar o tipo penal, o juiz exclua situações consideradas como de bagatela.

Segundo Lopes (2000), se aceita a existência do brocardo *minimus non curat praetor*, no entanto, no Direito Romano, este carecia de especificidade por ter sido criado apenas para fundamentar uma atuação menos expressiva do poder estatal na esfera penal, sendo precária a noção do princípio a legalidade penal, contudo, sofreu transformações durante o tempo, sendo este, dentro de um Estado Democrático, uma das garantias mais sólidas para exercício da liberdade individual.

No que tange a sua efetivação prática, Segundo Lopes (2000), o princípio da Insignificância possuía um viés puramente patrimonialista considerando bagatela o dano patrimonial mínimo, inofensivo, não necessitando de aplicação do Direito Penal. Em decorrência das grandes dificuldades econômicas ocorridas na Europa, principalmente excesso de

desemprego e falta de alimentação, durante o período das grandes guerras, houve um aumento da criminalidade de bagatela, delitos patrimoniais de pequena relevância. Todavia, com o passar dos anos este princípio teve seu campo de aplicação ampliada, sendo aplicado sobre todas as normas de cunho penal e não apenas aos crimes de natureza patrimonial.

Segundo Sanches (2015), a real introdução do Princípio da Insignificância no Direito Penal deu-se por intermédio de Claus Roxin, em 1964, por meio da teoria da insignificância da lesão ao bem jurídico, com o propósito de excluir a tipicidade de fatos considerados irrelevantes ou de valoração mínima. Até então, tal princípio possuía apenas aplicação prática em outros microssistemas do Direito;

No que tange especificamente ao ordenamento jurídico brasileiro, mesmo não existindo uma menção explícita ao Princípio da Insignificância, este é aceito de forma majoritária tanto pela jurisprudência quanto pela doutrina como fonte material que serve de base para os crimes denominados de Bagatela. Segundo Sanches (2015) a aplicação do princípio dar-se-á no Brasil a partir da utilização da interpretação extensiva, cumprindo ao interprete a função de evitar injustiça.

3.2 Conceito

Segundo Sanches (2015), o Direito Penal, diante de sua máxima sanção, preocupa-se apenas com fatos humanos relevantes e indesejados. Nessa acepção, só pode ser aplicado quando estritamente necessário e ao fracasso das demais esferas de controle social. Neste sentido, O Princípio da Insignificância pode ser entendido como um balizador da aplicação deste sistema, como a exclusão da tipicidade penal de condutas, ação ou omissão, que afetem infimamente um bem-jurídico penal, sendo necessário para excluir esta tipicidade penal a observância da forma com que a ação atinge o bem jurídico tutelado pelo Estado e o grau de lesividade que o resultado alcançou. Ackel Filho (1988) afirma que:

O princípio da insignificância pode ser entendido como aquele que permite infirmar a tipicidade de fatos que, por sua

inexpressividade, constituem ações de bagatela, desprovida de reprovabilidade, de modo a não merecerem valoração da norma penal, exurgindo, pois, como irrelevantes. A tais ações, falta juízo de censura penal.

Segundo Bitencourt apud Sanches(2015) o princípio da intervenção mínima:

Orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para proteção de determinado bem jurídico. Se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas que devem ser empregadas e não as penais.

Assim, que a conduta do agente, não deve ser analisada de forma singular, isoladamente primeiramente, e sim de forma ampla, generalizada verificando-se tanto a ação, como os meios e principalmente o resultado. Averiguando se o bem jurídico tutelado pelo Direito Penal foi realmente atingido de forma relevante. Neste Sentido, Zaffaroni (1993) afirma:

solo es posible pensar en una insignificancia del delito cuando coinciden bajos niveles de injusto, de culpabilidad por el acto y de esfuerzo por la vulnerabilidad. La pena siempre es violenta, pero en un supuesto como el ejemplificado, resulta más intolerablemente violenta.

O Sistema Penal, que compõe o ordenamento jurídico, compreende um conjunto de normas editadas pelo Estado que definem os crimes e as contravenções. O Estado Democrático de Direito utiliza-se das normas do Direito Penal como formas de controle de conduta que se mostrem contrárias a sociedade.

O Direito Penal pode ser entendido como um meio de controle social formalizado, representando a espécie mais aguda de intervenção estatal. É constituído por um conjunto de normas jurídicas (princípios e regras) que determinam as infrações de natureza penal e suas respectivas consequências jurídicas – penas ou medidas de segurança. É considerado um meio de controle social formal precisamente por ter sido estabelecido com a seguinte

finalidade: o controle, que visa a tutela de bens jurídicos. O princípio de exclusiva proteção de bens jurídicos dá ênfase justamente ao caráter instrumental da tutela jurídico-penal, vedando ao direito penal interferência no âmbito da moral, da religião, da ética, enfim, de tudo que diga respeito às convicções íntimas dos cidadãos (RAMIREZ & MALAREE, 1997). Percebe-se uma expansão da tutela penal para abranger bens jurídicos de caráter coletivo, ensejando a denominada espiritualização / desmaterialização / dinamização / liquefação do bem jurídico.

Segundo Sanches (2015) a missão imediata do Direito Penal é assegurar a proteção do bem jurídico. Assim, o princípio da insignificância é estudado neste sistema, que dentro do ordenamento é a mais formal, subsidiário e fragmentário, de forma a captar para este apenas as matérias de maior relevância, descartando do sistema punitivo os fatos sem relevância.

Assim, não há como esquecer da íntima ligação entre os princípios da insignificância e legalidade. Neste sentido, expõe Zaffaroni(1998),

exige que el ejercicio de poder punitivo del sistema penal tenga lugar dentro de los límites previamente establecidos a lapunibilidad (poniendo especial énfasis en los límites a latipicidad hasta el punto de haberse intentado una distinción entre “tipo sistemático” y “tipo garantía).

Segundo Sanches (2015), o Princípio da insignificância também deve ser concebido como um desdobramento lógico da fragmentariedade. Sendo assim, é um princípio limitador do Direito Penal e, portanto, uma tutela da pessoa em face ao poder do Estado no que tange a limitação do poder punitivo e a hipertrofia desta função e consolida-se como uma garantia do indivíduo.

O Princípio da Insignificância, também chamado de Princípio da Bagatela, pode ser classificado como próprio e impróprio. Segundo Sanches(2015): diz Bagatela própria quando os fatos já nascem irrelevantes ao Direito Penal e, assim, causa de atipicidade material. Neste exclui-se o valor do resultado jurídico, devido a irrelevância da lesão. No que tange a classificação de Bagatela Imprópria, segundo o referido autor, embora relevante à infração penal praticada, a pena diante do caso concreto é desnecessária. Assim, para estes casos, o que há é a exclusão da punibilidade – consequente jurídica do crime.

3.3 Requisitos do Princípio

3.3.1 Casuísticos

Segundo Sanches (2015) o Supremo Tribunal Federal(STF) veem aceitando aplicação deste princípio a luz da CF/88 e quando cumulado os seguintes requisitos: ausência de periculosidade da ação; reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; mínima ofensividade da conduta do agente; inexpressividade da lesão jurídica causada. Logo, os casos que dispensa a aplicação do Princípio da Insignificância, pode-se dizer, segundo este autor, que são aqueles em que o Estado não tem o interesse de punir. O exemplo:

Habeas Corpus. 2. Subtração de objetos da Administração Pública, avaliados no montante de R\$ 130,00 (cento e trinta reais). 3. Aplicação do princípio da insignificância, considerados crime contra o patrimônio público. Possibilidade. Precedentes. 4. Ordem concedida. (HC 107370, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26/04/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 21-06-2011 PUBLIC 22-06-2011).

Para Queiroga apud Sanches (2015), todos os requisitos acima além de intimamente ligados, possuem o mesmo sentido. Neste sentido, a necessidade da cumulação dos mesmos como condição *sine qua non* no caso concreto, é como andar em círculos em uma floresta. Bem é visto que além de conexos tais requisitos, estão em uma íntima relação de completude conceitual.

Em sentido contrário, o Superior Tribunal de Justiça vem recusando a aplicação do referido princípio, visto que ainda o bem tutelado possua os requisitos acima estabelecidos, tratando-se de bens públicos, nos quais há uma supremacia do interesse coletivo, frente ao interesse individual. Assim, observa-se a recente decisão:

TJ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PECULATO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. O entendimento firmado nas Turmas que compõem a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que não se aplica o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública, ainda que o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, uma vez que a norma visa resguardar não apenas o

aspecto patrimonial, mas, principalmente, a moral administrativa. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1275835/SC, Rel. Ministro ADILSON VIEIRA MACABU (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RJ), QUINTA TURMA, julgado em 11/10/2011, DJe 01/02/2012) 28 HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. PECULATO-FURTO. AUSÊNCIA DE DEFESA PRELIMINAR. NULIDADE RELATIVA. PRECLUSÃO. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. DENÚNCIA INSTRUÍDA COM O INQUÉRITO POLICIAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. APLICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A nulidade pela ausência de abertura de prazo para oferecimento da defesa preliminar prevista no art. 514 do Código de Processo Penal tem natureza relativa, devendo ser arguida tempestivamente e com demonstração do prejuízo, sob pena de preclusão. 2. Se a denúncia se fez acompanhar do inquérito policial, também fica afastada a existência de nulidade pela falta de defesa prévia, conforme a dicção da Súmula n.º 330 do Superior Tribunal de Justiça. 3. No caso concreto, a Defesa silenciou acerca do tema durante todo o iter processual, vindo a alegar a mácula tão somente por ocasião da impetração do presente habeas corpus, dirigido contra o acórdão - já transitado em julgado - proferido na apelação. 4. Segundo o entendimento das Turmas que compõem a Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça, é inaplicável o princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública, pois, nesses casos, a norma penal busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas a moral administrativa, o que torna inviável a afirmação do desinteresse estatal à sua repressão. 5. Ordem denegada. Pedido de reconsideração da liminar julgado prejudicado. (HC 165.725/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 31/05/2011, DJe 16/06/2011).

Assim, ao rejeitar a aplicação do referido princípio o STJ aproxima-se da função imediata do Direito Penal, a que refere-se Roxin(1997), de tutela do bem jurídico, ou seja, o funcionalismo teleológico. Assim, segundo Roxin (1997) ,

A finalidade precípua do direito penal é a **proteção de bens jurídicos essenciais**. A política criminal tem como norte a tutela dos bens jurídicos **mais relevantes** à sociedade. O sistema penal deve ser estruturado de acordo com tal finalidade, pois o tecnicismo e a dogmática jurídica cedem nas divergências operadas entre a interpretação formal da norma e a interpretação que leve em consideração a valoração do bem juridicamente protegido. O funcionalismo de Roxin desenvolvia junto às suas idéias a aplicação do princípio da **intervenção mínima** do Estado, considerando, em contrapartida, o princípio da **insignificância** na construção e interpretação dos modelos criminais. Considera-se a conduta criminosa como comportamento humano **voluntário**, orientado pelo princípio da intervenção mínima, que causa intolerável e relevante lesão ou perigo de lesão a um bem jurídico tutelado.

3.3.2 Tipicidade Penal

Para construção deste trabalho, leva-se em conta o modelo discriminador da tipicidade, tal como a identificação desta como indicio de antijuricidade. Ou seja, uma ação se converterá em delito quando infringir uma norma de uma determinada comunidade, que fora previsão anterior em um dispositivo legal, que possui um alto grau de reprovabilidade devido a lesão ou ao seu perigo de lesão ao bem jurídico tutelado. Neste sentido, Roxin (1997):

Esa acción ha de ser típica, o sea, ha de coincidir con una de las descripciones de delitos. Por tanto, quien ej. mediante una determinada acción "sustraе una cosa mueble ajenа con el ánimo de apropiársela antijurídicamente", realiza el tipo del hurto (§ 242). La estricta vinculación a la tipicidad es una consecuencia del principio *nullum crimen sine lege* (sobre ello detalladamente § 5). Por consiguiente no es posible derivar acciones punibles de principios jurídicos generales y sin un tipo fijado, como ocurre en algunas consecuencias jurídicas civiles.

Para isto, considera-se a tipicidade, conjuntamente com a antijuricidade e a culpabilidade, os elementos que convertem uma ação em delito. Neste sentido, tipo legal vem a ser o modelo, o esquema conceitual da ação ou da omissão vedada, dolosa ou culposa. E expressão concreta dos específicos bens jurídicos amparados pela lei penal (PRADO, 2010).

Assim, a afirmação da tipicidade, além de pressupor a constatação de uma ação desvalorativa ao Direito Penal, conseqüentemente, ao ordenamento jurídico como um todo, delimita as condutas a serem vedadas ao individuo. Logo, dispõe Welzel (2004):

Para el derecho penal tiene una importancia especial el que se concrete el contenido de la prohibición. Pues sólo gracias a la indicación concreta de la materia de la prohibición se satisfacen las exigencias del principio *nisi poenas sine lege*. Por ello, el derecho penal tiene que preocuparse, más que los restantes sectores del ordenamiento jurídico, de conseguir una descripción objetiva, lo más exacta posible, de la materia de la prohibición: tiene que ser un derecho penal "sustancial".

Neste sentido, verifica-se a tipicidade está intimamente ligada com os princípios da legalidade e anterioridade postulados pela CF/88 e mitigando a

atuação do Direito Penal aos bens jurídicos mais relevantes a sociedade. Assim, coloca Welzel(2004):

Nielciudadanopuede saber qué es lo que debe hacer u omitir, niel juez qué es lo que debe castigar. Por ello, el ordenamiento jurídico tiene que concretar sus disposiciones penales, es decir, tiene que describir objetivamente la conducta que prohíbe: matar, hurtar, cometer adulterio, etcétera. Tiene que especificar la "materia" de las prohibiciones.

Logo, a matéria da proibição contém a descrição dos elementos materiais e objetivos da conduta proibida e tão somente a partir desta prévia delimitação é que o cidadão e os juízes podem conhecer a conduta vedada e coibida pelo estado.

3.3.3 Definição de crime: Teoria do Delito

Para contextualizar o tema em estudo, faz-se necessário a apresentação à luz da Teoria do delito que irá estabelecer o conceito de crime, sendo delimitado através dos parâmetros formais, materiais e analíticos. Segundo Jesus (2010), diferentemente das demais legislações o Código Penal Brasileiro (CP/40) não traz um conceito de crime, tendo este que ser feito pela doutrina à luz daquele. Neste trabalho, utiliza-se o conceito analítico de crime, em sua vertente finalista, idealizada pelo Alemão Hans Welzel, por considerar o mais pertinente ao estudo.

Para Welzel (2004) o crime é composto por fato típico, ilicitude e culpabilidade, pressupondo uma ação humana (omissiva ou comissiva) contrária ao ordenamento jurídico e sujeita a sanção. Neste sentido, alerta Nucci (2011) que o crime não advém da lei em sentido estrito, mas sim da vontade popular. Logo, para este autor, o crime é uma ficção jurídica, um conceito artificial, ou seja, independe de fatores naturais.

A complementar a definição, ainda segundo Nucci (2011):

Em verdade a sociedade é criadora inaugural do crime, qualificativo, que reserva às condutas ilícitas mais gravosas e merecedoras de maior rigor punitivo. Após, cabe ao legislador

transformar este intento em figura típica, criando a lei que permitirá a aplicação dos anseios ao caso concreto.

Assim, chega-se a conclusão de crime como uma estrutura triparte, composta por fato típico (tipicidade), antijurídico e culpável. O supracitado penalista complementa:

Trata-se de uma conduta típica, antijurídica e culpável, vale dizer uma ação ou omissão ajustada a um modelo legal de conduta proibida (tipicidade), contrária ao direito (antijuridicidade) e sujeita a um juízo de reprovação social incidente sobre o fato e seu autor, desde que existam imputabilidade, consciência potencial de ilicitude e exigibilidade e possibilidade de agir conforme o direito.

Há de olvidar que o intuito deste trabalho não é uma análise sobre a Teoria do Crime, que possui alto grau de complexidade e necessita de estudos profundos, mas apenas uma breve exposição com enfoque em seu primeiro elemento a tipicidade e onde possivelmente o princípio da insignificância vem a incidir.

3.4 Princípio da Insignificância como excludente Penal

Como supracitado, cabe ao Direito Penal apenas a intervenção de forma e subsidiária e fragmentária. Ou seja, estão reservadas a este apenas as matérias que contém a tutela de bens jurídicos mais importantes. Segundo Sanches (2015), não há que confundir-se a missão mediata deste ramo com as desenvolvidas com a criminologia e política criminal, sob risco de enfraquecimento deste.

Neste sentido, Greco (2009):

Embora inúmeros princípios tentem conter a fúria do legislador, sabemos que a tendência, pelo menos a brasileira, é a de utilizar o Estado Penal em substituição ao Estado Social. A nossa Constituição Federal, inovadoramente, trouxe uma série de princípios que deverão servir de norte ao legislador, bem como aos aplicadores da lei. Contudo, mesmo que formalmente tais princípios não possam ser deixados de lado, informalmente a sua inobservância é muito comum.

Certamente que diante da noção de Direito em composição em um ordenamento jurídico sistemático, caberá não apenas ao legislador a aplicação prática dos princípios, como também aos aplicadores do Direito, em específico na figura do magistrado diante da análise do caso concreto. Visto que, segundo Sanches (2015), não cabe ao Direito Penal a tutela de um grupo específico, mas sim a pluralidade como forma de expressão, e, portanto, garantir o desenvolvimento social. Neste sentido, tem-se que este microssistema deve ser aplicado tão somente quando necessário. Logo, conforme o autor acima citado, a intervenção deste fica condicionado ao fracasso das demais esferas de controle.

Assim, a verificação do princípio da insignificância afetará diretamente a tipicidade do delito, sendo causa de sua excludente no que tange ao elemento material que é definida Nucci (2011) como a adequação do fato ao tipo de seu injusto. Ou seja, aquela capaz de lesar o bem jurídico protegido.

4. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 Breve distinção entre norma regra e norma princípio.

Para a consecução deste trabalho, leva-se em conta a distinção entre princípios e regras como subdivisões das normas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. Tal distinção se faz importante para o entendimento do princípio da insignificância. Por ser uma regra princípio pode haver interpretação e assim um crime menor não pode ser punido como crime maior, e desta forma serve o princípio, para balizar o processo. Conforme Ávila (2005) as normas não são textos nem conjuntos deles, mas o sentido construído a partir da interpretação sistemática de textos normativos. As normas jurídicas são o ponto culminante do processo de elaboração do direito e a estação de partida operacional da Dogmática Jurídica, cuja função é sistematizar e descrever a ordem jurídica vigente, assim estabelece Nader (2012). Seriam, portanto, o gênero, do qual aquelas seriam suas espécies.

Para Dworkin apud Branco (2012) princípios normativos e regras se assemelham, na medida em que ambos estabelecem obrigações jurídicas. O que os estremaria seria, porém, não o maior ou menor grau de vagueza das disposições, mas sim, o tipo de diretiva que apresentam. Assim, não se torna possível entender normas e princípios como contrapostos ou prepostos a tratarem de uma determinada matéria. Por regras, segundo Branco(2012), entende-se aquelas regras que são aplicáveis ou não aplicáveis. Se uma regra está em vigor, é determinante que se faça exatamente o que se exige, nem mais e nem menos. Neste sentido, as regras possuem determinações impositivas no contexto fático jurídico, cabendo-lhes tão somente a subsunção ao caso concreto, uma vez que, ainda segundo o autor, são postulados definitivos.

Já a forma de aplicação dos princípios é a postulação, visto que segundo Ávila (2004), os princípios são aquelas normas que estabelecem fundamentos para que os mandamentos sejam encontrados. Seriam, assim, as normas de grande relevância para o ordenamento jurídico, na medida em que estabelecem fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do Direito, deles decorrendo, direta ou indiretamente, normas de comportamento. Logo, seriam pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, ainda segundo esse autor.

Segundo Mendes (2012), as virtudes multifuncionais, sendo uma destas, a função de integração do ordenamento jurídico. Segundo Nader (2012) diante de uma situação fática, os sujeitos de direito, necessitando conhecer os padrões jurídicos que disciplinam a matéria, devem consultar, em primeiro plano, a lei. A passada construção doutrinária deriva interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB/42) que estabelece em seu artigo 4º: quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Desta forma, os princípios consubstanciam-se em preceitos fundamentais sobre os quais se erguem os demais institutos jurídicos. Assim, segundo Barreto (2010) a violação de um princípio possui maior gravidade do que a violação de uma lei, visto que, dificilmente a violação será isolada, uma vez que estes estão intimamente ligados dentro de quaisquer relações jurídicas.

4.2 Crimes contra a Administração Pública

A Administração Pública em geral – direta, indireta e empresas privadas prestadoras de serviços públicos, contratadas ou conveniadas– está sujeita a ação de crimes cometidos por funcionários públicos durante o exercício de suas funções.

Portanto, a Administração Pública será vítima primária e constante, levando os órgãos do Estado a ficarem com o seu funcionamento prejudicado. O agente que trabalha em uma empresa pública tem a obrigação de cumprir com os seus deveres. A traição funcional faz com que seja despertado o interesse por sua punição.

O Capítulo I do Título XI do Código Penal consiste em abordar os crimes funcionais, praticados por determinado grupo de pessoas no exercício de sua função, associado ou não com pessoa alheia aos quadros administrativos, impregnando assim o correto funcionamento dos órgãos do Estado (RABESCHINI, 2014). Os Referidos crimes estão divididos em cinco capítulos: Capítulo I – Dos Crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, Capítulo II – Dos Crimes praticados por particular contra a Administração em geral, Capítulo II-A – Dos Crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira, Capítulo III – Dos crimes contra a administração da Justiça, e Capítulo IV – Dos crimes contra as finanças públicas (CORRERA, 2014). No que diz respeito aos referidos crimes, o princípio da insignificância costuma ser aplicado nos crimes considerados de menor importância, como por exemplo: o peculato mediante erro de outrem, o emprego irregular de verbas públicas, a condescendência criminosa e o abandono de função (PEREIRA, 2015).

De acordo com Xavier (2013), p.12,

Trata-se de crimes que atentam contra o interesse público, a normalidade funcional, o decoro, a moralidade, a probidade, o prestígio e o funcionamento regular dos órgãos e instituições públicos. São infrações de extrema gravidade, pois o Estado deixa de cumprir com funções essenciais, que lhe são atribuídas constitucionalmente, e passa a financiar particulares, privilegiando poucos em detrimento de muitos.

De acordo com Cunha (2009),

Crimes dessa natureza afetam, sempre, a probidade administrativa, promovendo o desvirtuamento da Administração Pública nas suas várias camadas, ferindo, dentre outros, os princípios norteadores da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. O agente, representando o Estado, contraria uma norma, buscando com sua conduta, muitas vezes, fim obscuro e imoral, demonstrando nefasta ineficiência do seu serviço.

Por meio da Lei 10.763 (BRASIL, 2003), acrescentando mais um parágrafo ao art. 33 do Código Penal (§ 4º), ficou determinado a progressão de regime prisional nos crimes contra a Administração Pública à prévia reparação do dano causado, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em seu aspecto majoritário, compreende que o princípio da insignificância é inaplicável em tais crimes administrativos, pois, nestes casos, sempre existiria ofensa à moralidade administrativa, o que acabaria por descaracterizar o requisito do reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento do agente (RABESCHINI, 2014). O STJ entende que nos crimes contra a Administração Pública, ainda que o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, a norma busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas a moral administrativa, o que torna inviável a afirmação do desinteresse estatal à sua repressão (GOMES, 2015).

O princípio da moralidade administrativa impõe que o Administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não apenas averiguar os critérios de conveniência, de oportunidade e justiça nas suas ações, mas também tem o dever de distinguir o que é honesto do que é desonesto (KOURY, 2000). No caso de imoralidade temos um quadro de improbidade administrativa, e as sanções adequadas devem ser aplicadas a agentes públicos e a terceiros.

Em recente decisão, contudo, o STJ decidiu pela aplicação do referido princípio a um acusado de furto simples contra a Administração Pública. No caso tratava-se de um cone de trânsito, sendo considerado bem de ínfimo valor, faltando assim o elemento da lesividade ao patrimônio público. Neste caso, o crime não se tratava da tutela da moralidade administrativa, bem de

maior relevância, quanto aos crimes contra a Administração, tratava-se sim de crime contra o patrimônio, contudo, no caso o sujeito passivo é a Administração Pública (GOMES, 2015). Segundo Vaialatti (2015) em outro caso ocorrido recentemente, julgando o habeas corpus nº 246.885/SP, a Corte, por decisão dividida, entendeu pela aplicação do princípio da insignificância em um caso de peculato de vale-alimentação no valor de R\$ 15,00. A ementa do caso está descrita a seguir:

DELITO DE PECULATO-FURTO. VALOR INSIGNIFICANTE. BAGATELA. 1. Res furtiva de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Circunstâncias relevantes. Crime de bagatela. Caracterização. Dano à probidade da administração. Irrelevância no caso. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada. HC concedido para esse fim. Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento (HC n. 112.388, Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 14/9/2012). 2. Habeas corpus não conhecido. Ordem concedida de ofício, para, cassando o acórdão impugnado, restabelecer a sentença que absolveu sumariamente o paciente.

Observa-se que, neste último caso, a moralidade administrativa foi afetada, gerando uma situação de improbidade e desta forma não caberia a aplicação do princípio da insignificância de acordo com os preceitos do STJ, o que acabou não ocorrendo por decisão dividida do Tribunal.

Com relação ao Supremo Tribunal Federal (STF), o mesmo possui um posicionamento consolidado de que o princípio da insignificância é aplicável nos crimes contra a Administração Pública. Entretanto, a Excelsa Corte já se manifestou pela impossibilidade da aplicação de tal princípio nos casos em que a conduta for praticada por militar contra o patrimônio público, independentemente da ínfima lesão provocada, uma vez que existiria reprovabilidade da conduta praticada pelo agente (VAIALATTI, 2015).

Em relação ao STJ e STF é perceptível a existência de diferentes opiniões e posicionamentos quanto há possibilidade de sua utilização nos crimes cometidos contra a Administração Pública (RABESCHINI, 2014). Os Tribunais Superiores ainda não chegaram a um consenso com relação ao cabimento e a extensão do princípio da insignificância. De acordo com Vaialatti

(2015), percebe-se que os ministros têm pautado suas decisões em interpretações mais restritivas dos requisitos, o que amplia a atuação da seara penal em casos que deveriam ser abordados apenas por outros ramos do Direito.

De acordo com Xavier (2013), p.19,

Portanto, sempre deverão ser aferidos, caso a caso, a lesividade da conduta, o grau da reprovabilidade do comportamento, a lesão ao bem jurídico tutelado e, dependendo da hipótese considerada, será inaplicável, por exemplo, ao delito de peculato, o princípio da bagatela ou não, já que o bem jurídico tutelado, na hipótese, é o dever de lealdade à administração, isto é, a fidelidade do funcionário público no desenvolvimento de suas atividades e não o patrimônio em si. Mas só há como fazer essa avaliação diante do caso concreto. A título de exemplo, pode ser citado o acórdão oriundo do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, em que o Relator Desembargador Poul Erik entendeu que o princípio da insignificância não se aplicava a crimes praticados por funcionários públicos nos delitos contra a Administração, naquela hipótese.

Dessa forma, o entendimento dos Tribunais Superiores quanto ao princípio abordado, no que se refere aos crimes contra a Administração Pública, é muito dividido, sendo algumas decisões pela sua aplicação, e outras não.

Assim como o STF, o STJ costuma variar de entendimento quanto ao manejo do princípio da bagatela, dependendo da situação fática analisada. No âmbito do STJ, o entendimento majoritário tem sido pela não aplicação do princípio aqui comentado, ao argumento de o bem jurídico tutelado não ser o valor ínfimo, mas a moralidade administrativa (XAVIER, 2013).

Apesar das divergências expostas, é possível afirmar que, atualmente, prevalece o entendimento no sentido de que há possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a Administração Pública, sendo insuficiente, para afastá-lo, a alegação de que, nesses casos, a moral administrativa é sempre afetada.

4.2.1 A Moralidade Administrativa nos Crimes contra a Administração Pública

É essencial na aplicação do princípio da insignificância, a análise da tutela da moralidade administrativa diante do caso concreto. Segundo a doutrina, tanto a administração e seus agentes têm o dever de atuar na conformidade de princípios éticos e sua violação implica na violação do próprio direito, e a esta violação o ordenamento dispõe como atos de improbidade administrativa.

Dentro do poder punitivo do Estado, encontra-se a punição administrativa. Para atos que violem a moralidade administrativa, o ordenamento dispõe de sanções na esfera administrativa, esfera cível - Lei nº 8.429/92, e na esfera penal, contudo, nada impede a instauração de processo no âmbito das três instâncias.

Existe uma corrente que defende a sanção administrativa disciplinar como suficiente, em alguns casos, para coibição de condutas violadoras da moralidade administrativa, provocando os efeitos educativos sobre o agente público. Além do mais, há de se falar que a incidência indiscriminada da norma, sem que tenha o julgador a noção da proporcionalidade e da razoabilidade, importa na materialização da injustiça. Por isso, condutas que do ponto de vista formal se amoldam ao tipo não devem ensejar punição, quando de nenhuma relevância material.

Para José Roberto Oliveira (2009), “Não é qualquer ofensa à probidade administrativa que justifica acionar o dever-poder punitivo cristalizado e fundamentado no artigo 37, §4º da Constituição. Por força do princípio da proporcionalidade, somente havendo agressão em nível suficiente para abalar os bens jurídicos tutelados.”

Ao não analisar a moralidade administrativa para aplicação do princípio da insignificância, o STF, não pretende disseminar a impunidade ou descriminalizar a ação, mas tem por fim evitar a injustiça, no caso concreto, ao momento que reconhece que outros meios de responsabilização do agente, Lei de Improbidade Administrativa, podem oferecer a tutela adequada ao bem jurídico, afastando a lei penal incriminadora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Princípio da Insignificância define-se por promover orientação no sentido de se excluir a tipicidade dos crimes considerados de bagatela, por não haver lesão, ou perigo de lesão, grave, ao bem jurídico tutelado e dessa forma não ensejar prejuízo efetivo à vítima ou à sociedade. Pelo fato de não existir uma legislação específica tratando de tal Princípio, podem surgir questionamentos quanto ao valor a ser considerado para que o crime seja classificado como de bagatela.

Tendo em vista todo o conteúdo exposto no decorrer deste trabalho, observa-se que a melhor solução para os crimes de bagatela é a criação de sanções alternativas, que sejam suficientes para coibir, porém, que sejam proporcionais aos atos praticados, ao invés de tornar atípico um fato ilícito, descaracterizando assim o crime, pois dessa forma o infrator nunca entenderá que seu ato está errado.

É importante salientar que existe, sob a ótica do STF, a possibilidade da aplicabilidade do Princípio da Insignificância, seja em crimes comuns ou crimes contra a Administração Pública, contudo, na qual deve ser verificada no caso concreto, mas isso não fará com que determinadas condutas deixem de ser tuteladas ou que objetive a estimulação da impunidade.

Sendo assim, percebe-se que o objetivo da aplicação de tal princípio não seria a banalização das condutas e a estimulação da prática reiterada de pequenos delitos. O objetivo maior configura-se em buscar alternativas de punição, sem com isso ter que lançar mão de um dos ramos do Direito no qual a pena aplicada viola o segundo bem jurídico mais importante do ser humano.

Diante do estudo realizado conclui-se que se trata de um tema bastante controvertido, tanto na jurisprudência quanto na doutrina. O Supremo Tribunal Federal, assim como os Tribunais Superiores, há anos vem debatendo o tema e ainda não foi possível encontrar um ponto convergente no meio de contradições e discussões. Porém, abriu a oportunidade para comunidade acadêmica construir uma reflexão interdisciplinar sobre as reais causas das condutas, tida como bagatelas, e as formas alternativas de evitar a sua prática,

além de analisar a real necessidade da tutela penal para coibir as condutas de bagatela praticadas pelos agentes públicos.

É importante destacar que no âmbito administrativo, se faz necessário compreender, que tais condutas, por vezes são aceitas seja dentro da própria Administração Pública ou entre os agentes, que por vezes não compreende sua ilicitude. Pode-se falar que são condutas entranhadas dentro das organizações, como pode-se exemplificar o uso de equipamento público para fins pessoais, onde o agente público faz uso da impressora da repartição para imprimir arquivos pessoais ou que gerem ínfimo dano ao erário, essa conduta embora aceita dentro da organização, formalmente constitui ato ilícito.

Pondera-se também a importância de disseminar a necessidade da atuação do agente público sob uma visão ética, enfatizando o dever de probidade e as repercussões no que tange a violação deste dever e não simplesmente pensar em mitigar da moralidade administrativa no cometimento da conduta.

REFERÊNCIAS

ACKEL FILHO, D. **O princípio da insignificância no direito penal. Julgados do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de Direito Constitucional**, 7 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: Revista do Serviço Público**, Ano 47, número 1, janeiro-abril 1996. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencia I.pdf>>
Acesso em 18 de dezembro de 2015.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.** Disponível em:<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal: vol.3: parte especial.** São Paulo: Saraiva, 3ª edição, 2006.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 4.657, De 4 De Setembro De 1942.

BRASIL. **LEI Nº 10.763, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2003.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.763.html. Acessado em 21 de julho de 2015.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2013.

CHIAVENATO, I. **Introdução Teoria Geral da Administração.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

CORRERA, M.C. **O princípio da insignificância e os crimes contra a administração pública.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30571/o-principio-da-insignificancia-e-os-crimes-contra-a-administracao-publica>. Acessado em 27 de fevereiro de 2016.

COSTA, Frederico Lustosa. **Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública, 42. (Set./Out. de 2008)

CUNHA, R. S. **Direito Penal:Parte Especial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Direito Penal: Parte Geral.** Salvador: Juspodium, 2015.

DA SILVA, Reinaldo O. **Teoria da Administração.** 1ª Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.93-123

DRUMOND, A. M. SILVEIRA, S. F. R. **Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação.** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf> . Acesso em: 21 de dezembro de 2015.

ESTEFAM, A. **Direito Penal. Volume 1: Parte Geral.** São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, L.F. **Crimes contra a administração pública. Princípio da insignificância. Admissibilidade.** Disponível em: <http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121922662/crimes-contra-a-administracao-publica-principio-da-insignificancia-admissibilidade>. Acessado em 27 de fevereiro de 2016.

GRECCO, R. **Direito Penal do Equilíbrio: uma visão minimalista do Direito Penal.** 4 ed. Niterói: Impetus, 2009..

JESUS, D. E. DE. **Direito Penal. Volume 1: Parte Geral,** 31 Ed. São Paulo: Saraiva.

KOURY, S.E.C. **A ética do serviço público,** RDA 220, p.183-194, 2000.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito.** 34 Ed. Rio de Janeiro:Forense, 2012.

NOGUEIRA, D. **História da Administração.** Disponível em: <<http://arquivos.unama.br/>>. Acessado em 21 de julho de 2015.

NUCCI, G. **Manual de Direito Penal.** 7 Ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2011.

PEREIRA, R.B. **Alcance do conceito de Servidor público nos crimes contra a administração pública. Curso de especialização em gestão pública (UEPB), Monografia.** CIPE, Campina Grande, 2012. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3214/1/PDF%20-%20Ricardo%20Batista%20Pereira.pdf>. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

RAMIREZ, J. J; MALARÉE, H. H. **Leciones de Derecho Penal** Volumen I. Madrid: Editorial. Trotta, 1997. p.15.

RABESCHINI, A.G. **Crimes Contra Administração Pública – Cometidos Por Agentes Públicos**, 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/32954/crimes-contra-administracao-publica-cometidos-por-agentes-publicos>. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

ROXIN, C. **Derecho Penal. Parte General Tomo I Fundamentos.** La Estructura De La Teoría Del Delito. 2ª Ed. Madri: Civitas, 1997.

SARTURI, Claudia Adriele. **Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.** Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-modelos-de-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABblica-patrimonialista-burocr%C3%A1tica-e-gerencial>>. Acesso em 21 de dezembro de 2015.

VAIALATTI, D. B. **Aplicação do princípio da insignificância nos crimes contra a administração pública.** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/41369/aplicacao-do-principio-da-insignificancia-nos-crimes-contraaadministracaopublica/2#ixzz3uuMj5Myh>. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

WEZEL, H. **El Nuevo Sistema Del Derecho Penal: Una Introducción A La Doctrina De La Acción Finalista.** Montevidéo: IBDEF, 2004.

XAVIER, F.B. **O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA E SUA APLICABILIDADE AOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** EMERJ, Rio de Janeiro/RJ, 2013. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/FernandaBorges.pdf. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

ZAFFARONNI. E. R. **En Busca de Las Penas Perdidas.** Buenos Aires: Ediar, 1998.