

# OS OBSTÁCULOS DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA SINDICÂNCIA E NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Patrícia Toledo de Campos\*  
Tânia Lobo Muniz\*\*

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 Das Sanções; 3 Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância; 3.1 Princípios Aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar e à Sindicância; 4. Da Análise do Princípio da Insignificância; 5. Da Aplicação do Princípio da Insignificância na Sindicância como Processo Sumário e no Processo Administrativo Disciplinar e seus Obstáculos; 6 Considerações Finais; Referências.*

**RESUMO:** Inicialmente, o presente artigo faz uma breve apresentação da origem e da evolução do instituto das sanções, com o objetivo de destacar as sanções administrativas. Em seguida, pondera acerca da proximidade do caráter sancionador do direito penal e do direito administrativo disciplinar, adotando a sistemática penal na seara disciplinar no que se refere ao conceito tripartite de crime (fato típico, antijurídico e culpável). Na sequência, realiza uma análise sobre o princípio da insignificância, demonstrando como se deu seu surgimento, qual sua definição apresentada pela doutrina penalista e quais são seus objetivos e sua extensão. E, por fim, apresenta a complexidade de adotar a aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar devido aos diversos obstáculos encontrados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aplicação; Princípio da Insignificância; Processo Administrativo Disciplinar; Sindicância.

## OBSTACLES TO THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF INSIGNIFICANCE IN INQUIRIES AND IN THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCESS

**ABSTRACT:** Current article presents an account of the origin and evolution of the sanctions so that administrative sanctions could be underlined. Further, it discusses the closeness of the sanctioning characteristics of penal law with administrative

\* Mestranda em Direito do Estado, subárea Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo - USP; Advogada; E-mail: patty\_toledo\_campos@hotmail.com

\*\* Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP; Docente associado da Universidade Estadual de Londrina - UEL, Londrina (PR), Brasil.

disciplinary disciplinary law through the penal systematization with regard to the triple concept of crime (typical, anti-juridical and culpable fact). The principle of insignificance is then investigated comprising its origin, its definition by penal law and its aims and extension. The complexity in applying the principle of insignificance in inquiries and in disciplinary administrative processes is provided due to the many obstacles extant.

**KEY WORDS:** Application; Disciplinary Administrative Process; Inquiry; Principle of Insignificance.

## **LOS OBSTÁCULOS DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA INSIGNIFICANCIA EN LA INVESTIGACIÓN Y EL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

**RESUMEN:** Primeramente, el presente artículo hace una presentación del origen y de la evolución del instituto de las sanciones, buscando destacar las sanciones administrativas. Enseguida, trata del acercamiento entre el carácter sancionador del derecho penal y del derecho administrativo disciplinar, adoptando la sistemática penal en el ámbito disciplinar del concepto triádico del crimen (hecho típico, antijurídico y culpable). Enseguida, realiza un análisis bajo el principio de insignificancia, demostrando como se dio su surgimiento, cual la definición presentada por la doctrina penalista y cuáles son sus objetivos y alcance. Y, por fin, presenta la complejidad de adoptar la aplicación del principio de la insignificancia en la investigación y en el proceso administrativo disciplinar debido a los diversos obstáculos encontrados.

**PALABRAS-CLAVE:** Aplicación; Principio de la Insignificancia; Proceso Administrativo Disciplinar; Investigación.

### **INTRODUÇÃO**

O direito pátrio estabeleceu um sistema exclusivo para impor penalidades administrativas aos servidores públicos. Dessa forma, aquele que descumpre algum preceito preestabelecido em lei incorre em ato ilícito, punível, em âmbito federal, através de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

O princípio da insignificância é frequentemente estudado e aplicado no ramo do direito penal. Todavia, carecem estudos acerca de sua (in)aplicabilidade no direito administrativo. O presente trabalho trata de uma pesquisa sobre as principais dificuldades encontradas quando da aplicação do princípio da insignificância nos institutos da sindicância e do processo administrativo disciplinar.

A necessidade de estudo sobre a aplicação do princípio da insignificância nos referidos institutos emerge, inicialmente, da imprescindibilidade de as penalidades aplicadas guardarem estrita correspondência com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

O problema se avulta na medida em que, ao aplicar corretamente os referidos princípios, pode ser mais vantajoso à Administração Pública deixar de punir o servidor-infrator do que iniciar o trâmite, por exemplo, de um processo administrativo disciplinar.

A omissão legislativa - dada a impossibilidade de o legislador prever as inúmeras situações fáticas que a realidade pode apresentar - somada à escassez de estudos jurídicos sobre o tema e o grande prejuízo que a penalização de condutas insignificantes pode causar, seja aos cofres públicos, seja ao princípio da eficiência ou à própria imagem da Administração, justificam a importância do presente estudo.

Atualmente, fatores como a violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público e a ausência de estudos especializados sobre o tema, que ocasiona inúmeras incertezas quanto à aplicabilidade do referido instituto, impedem a Administração Pública de aplicar o princípio da insignificância - amplamente utilizado no direito penal - na sindicância e no processo administrativo disciplinar.

## **2 DAS SANÇÕES**

O estudo sobre o desenvolvimento da pena e suas teorias tem singular importância, uma vez que é necessário estabelecer a origem das sanções, sua evolução e seus resultados para, posteriormente, aplicá-la à sindicância e ao processo administrativo disciplinar e, ao fim, lançar sobre ela a análise da aplicação do princípio da insignificância e seus consequentes desafios.

Hodiernamente, a sociedade está intimamente relacionada com o direito, pois cabe a este equilibrar as relações interindividuais, a fim de compor a pacificação social.

No entanto, nem sempre foi atribuição do Estado solucionar conflitos individualistas entre os homens, mas sim de quem almejasse algo de outrem e tivesse sua pretensão obstaculizada, devendo, por seus próprios meios, satisfazer seus interesses (regime da autotutela). O mencionado regime provocou imensa desordem na sociedade, pois, quanto aos conflitos individuais, garantia a vitória do mais forte e, no tocante a atos criminosos, estabelecia-se uma espécie de vingança privada<sup>1</sup>.

Por essa razão, o Estado avocou para si não somente a capacidade de dirimir conflitos individuais, mas também a de exercer o *ius puniendi*, posto que “a tendência para o crime cresce na razão do interesse que cada um tem nas próprias desordens”<sup>2</sup>.

Em geral, a potestade sancionadora do Estado pode se dar nas esferas do direito privado, penal e administrativo. Porém, em que pese o objeto deste artigo esteja particularmente relacionado à aplicação de sanções administrativas na sindicância e no processo administrativo disciplinar, é necessário apresentar, de modo sucinto, a Teoria Geral da Pena oriunda do direito penal para estabelecer a função e a finalidade das sanções administrativas e aplicá-las corretamente diante do caso concreto.

Enquanto Platão e Roeder<sup>3</sup> consideravam a pena um bem, Kelsen<sup>4</sup> definia sanção como um mal que se impõe por força do Direito àquele que se comporta de maneira contrária aos mandamentos que regem suas condutas.

No direito penal, a sanção é imposta àquele que pratica um crime ou uma contravenção penal, por meio de pena ou de medida de segurança. Quando a sanção penal é aplicada na forma de pena, surgem algumas teorias para compreender sua finalidade. Nas lições de Ney Moura Teles<sup>5</sup>, a primeira recebe a designação de teoria da retribuição, pela qual a pena não possui finalidade específica, apenas busca realizar justiça, infligindo um mal ao infrator de uma norma penal. A segunda, chamada de teoria da prevenção especial, determina que o escopo da pena é evitar novos crimes, pois enquanto o condenado estiver preso não cometerá outros delitos. A terceira,

---

<sup>1</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria geral do processo. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 19-21.

<sup>2</sup> BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 37.

<sup>3</sup> Apud LYRA, Roberto. Comentários ao Código Penal: arts. 28 a 74. Rio de Janeiro: Forense, 1955, p. 11.

<sup>4</sup> Apud MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. Processo administrativo: Lei nº 9784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 429.

<sup>5</sup> TELES, Ney Moura. Direito penal: parte geral. São Paulo: Atlas, 2006, p. 13-17.

denominada de teoria da prevenção geral, enuncia que a finalidade da pena criminal é a de intimidar a coletividade para que não infrinja a legislação penal. E, por fim, a teoria unificadora dialética, através da qual a pena possui um triplo aspecto, qual seja, punir o condenado pelo mal realizado, impedir que o criminoso pratique novos crimes e coibir a sociedade de cometer delitos.

Contudo, apesar da definição das teorias supramencionadas, observa-se que o legislador pátrio se omitiu no tocante aos critérios para determinar e quantificar a pena.

Conforme lecionam Zaffaroni e Pierangeli<sup>6</sup>,

[...] ao não deixar clara a função da pena, toda discussão a seu respeito reflete-se, invariavelmente, sobre os critérios para a sua determinação e quantificação, o que, também invariavelmente, se traduz numa anarquia interpretativa que não tinha sido objeto de uma sistemática análise, especialmente à luz dos princípios gerais do direito penal constitucional.

Em razão dessa omissão legislativa, restou à doutrina a árdua missão de estabelecer critérios originais e balizadores para a adequada aplicação de penalidades não apenas na esfera penal, como também no âmbito administrativo.

De acordo com Marrara e Nohara<sup>7</sup>, “no âmbito do direito administrativo, a sanção se origina do descumprimento de preceitos de lei pelo cidadão, por servidores públicos ou por pessoas jurídicas que se relacionem juridicamente com a Administração”.

Todavia, a Lei nº. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, somente dispõe em seu art. 68 que as sanções aplicáveis em sede de processo administrativo terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer. O que permite concluir que o legislador pátrio abordou este assunto de modo sucinto, atribuindo à doutrina a função de suprir determinadas lacunas.

A referida observação ganha importância na medida em que se adentra no tema da aplicação de sanções na sindicância e no processo administrativo disciplinar.

A sanção penal e a sanção administrativa tutelam interesses distintos.

<sup>6</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 706.

<sup>7</sup> MARRARA; NOHARA, op. cit., 2009, p. 429.

A sanção penal visa reprimir condutas contrárias ao interesse social e a sanção administrativa objetiva punir os atos ofensivos ao interesse da atividade administrativa<sup>8</sup>.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>9</sup>,

A sanção administrativa apresenta clara natureza punitiva. Não se trata de instrumento de promover o ressarcimento de prejuízos ou danos. Tem cunho retributivo, sendo orientado a infligir um mal àquele que exteriorizou conduta reprovável. Mas é evidente o cunho preventivo, funcionando a ameaça de punição como instrumento de desincentivo à prática de atos reprováveis. Essa punição destina-se a defender a própria Administração, de modo a assegurar o desenvolvimento correto e satisfatório de sua atividade.

A aplicação de sanções por meio da sindicância e do processo administrativo disciplinar decorre do poder disciplinar da Administração Pública. Maria Sylvia Di Pietro conceitua este poder como “o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”<sup>10</sup>.

No entanto, quanto às sanções, a Lei nº. 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, difere-se da Lei nº. 9.784/1999 ao prever os tipos de penalidades disciplinares, uma vez que esta se limita a estabelecer a natureza das sanções (pecuniária, obrigação de fazer ou de não fazer).

As seis penalidades disciplinares elencadas pelo legislador no art. 127 da Lei nº 8.112/1990 são advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Para que quaisquer dessas penalidades sejam aplicadas aos servidores públicos federais é necessário o trâmite de um processo administrativo, denominado de processo administrativo disciplinar, ou, em determinados casos, sindicância.

---

<sup>8</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 570.

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 976.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 95.

### 3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA

Precedendo à análise dos desafios da aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar e na sindicância, faz-se necessário definir estes dois referidos institutos.

Em que pese existam inúmeros conceitos lançados pela respeitável doutrina administrativista, adotar-se-á neste trabalho as definições de Hely Lopes Meirelles e de Odete Medaur.

Meirelles<sup>11</sup> define processo administrativo disciplinar como:

O meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina. É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque dentre seus congêneres.

No tocante à sindicância, Medaur<sup>12</sup> ensina que existem duas modalidades de sindicância, a saber, a sindicância preliminar a processo administrativo e a sindicância como processo sumário. Enquanto a primeira se trata de um meio de apuração, almejando a colheita de informações para posterior instauração de processo administrativo disciplinar, a segunda possui caráter processual, pois visa apurar a responsabilidade do servidor que cometa falta leve, ou seja, aquelas puníveis com advertência ou suspensão de até trinta dias.

Assim, tem-se que “há punições disciplinares menos graves e para estas basta a apuração por meios sumários ou sindicâncias administrativas. Para as faltas mais graves, é de rigor o processo administrativo”<sup>13</sup>.

Conforme leciona Romeu Henrique Bacellar Filho<sup>14</sup>,

A procedimentalização do agir administrativo, a fixação de regras para o modo como a administração deve atuar na sociedade e re-

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 703.

<sup>12</sup> MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 328-329.

<sup>13</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 310.

<sup>14</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Processo administrativo disciplinar. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 136.

solver os conflitos configura, assim, condição indispensável para a concretização da democracia. Sem a fixação do procedimento administrativo, impossibilita-se qualquer relação estável entre administração e cidadão, em que cada um saiba até onde vai o poder do outro e como este poder será exercido.

Assim, sempre haverá um procedimento a ser desenvolvido no interior de um processo administrativo sancionatório.

## 2.1 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E À SINDICÂNCIA

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso IV, dispõe que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes.

Logo, depreende-se dessa leitura que os princípios do contraditório e da ampla defesa, introduzidos no rol dos direitos e garantias fundamentais, devem ser observados nos processos administrativos ou sindicâncias que almejem a punição de servidor público federal. Da observância deste princípio, outro restará configurado, a saber, o princípio do devido processo legal previsto no art. 5º, inciso LIV, da Carta Magna.

Odete Medauar<sup>15</sup> afirma que “o processo administrativo representa garantia de direitos ou direito instrumental quanto ao indivíduo. [...] Além do mais, associa-se à concepção de Estado Democrático de Direito e aos princípios constitucionais da Administração”.

Desse modo, a doutrina prevê a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que estão disciplinados no art. 37 da Constituição.

De igual forma, cumpre consignar que deverão ser aplicados ao processo administrativo disciplinar e à sindicância os seguintes princípios dispostos no art. 2º e em seu parágrafo único da Lei nº. 9.784/1999: finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, interesse público, oficialidade, informalismo e gratuidade.

---

<sup>15</sup> MEDAUAR, op. cit., 1993, p. 160.

Ao observar os princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar e à sindicância, ver-se-á que muitos deles também se tratam de garantias do direito penal, haja vista que é:

inegável a aproximação do Direito Penal com o Direito Disciplinar, exteriorizada por seu caráter sancionador, sujeitando-se às exigências constitucionais, a exemplo do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como do interesse público<sup>16</sup>.

Lúcia Valle Figueiredo<sup>17</sup> afirma que “nos processos disciplinares ou sancionatórios há aplicação dos princípios do direito penal”, bem como de princípios do processo penal.

Em face disso, alguns doutrinadores<sup>18</sup> acrescentam princípios oriundos do direito penal ao processo administrativo disciplinar, a saber, presunção de inocência, prescricibilidade da pretensão punitiva, culpabilidade, retroatividade da lei mais benéfica, *non bis in idem*, *non reformatio in pejus* e *in dubio pro réu*<sup>19</sup>.

Destaca-se a existência de autores, como Diógenes Gasparini<sup>20</sup>, que preveem o estado de necessidade, a legítima defesa e o estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito, previstos respectivamente nos artigos 24, 25, 23, inciso III, primeira parte, e 23, inciso III, parte final, todos do Código Penal, como excludentes de falta disciplinar que extinguiriam a obrigação de cumprir a pena.

Assim, cumpre ressaltar que a adoção de princípios no instituto do processo administrativo não é pacífica na doutrina e na jurisprudência. Dessa forma, não podem ser observados de modo taxativo<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> PINHO, Alessandra Lopes de. O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar. Revista da Controladoria Geral da União. [Online]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/edicao-especial.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

<sup>17</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 430-445.

<sup>18</sup> Autores que defendem a utilização de um ou mais dos princípios citados: Romeu Felipe Bacellar Filho, Maysa Abrahão Tavares Verzola e Lúcia Valle Figueiredo.

<sup>19</sup> Nesse sentido, cf. STJ, RMS 24.559/PR, quinta turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 03.12.2009, “Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina”.

<sup>20</sup> GASPARI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1097.

<sup>21</sup> VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. Sanção no direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 139.

### 3 DA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Precedendo o estudo da aplicação do princípio da insignificância às infrações cometidas por servidores públicos e seus desafios, impende realizar uma análise cuidadosa do princípio da insignificância.

O princípio da insignificância, também conhecido entre os alemães como “criminalidade de bagatela” - *bagatelledelikte*, foi proposto por Claus Roxin com fundamento na máxima *minima non curat praetor*, ou seja, que o pretor não cuida de coisas sem importância, e no aspecto fragmentário do direito penal, eis que tal ciência é a última ratio<sup>22</sup>.

Assis Toledo<sup>23</sup> aduz que o direito penal “por sua natureza fragmentária, só vai aonde seja necessário para a proteção do bem jurídico. Não deve ocupar-se de bagatelas”.

O objetivo do princípio da insignificância consiste em,

excluir do âmbito penal as condutas que não apresentam um grau de lesividade mínimo para a concreção do tipo legal, evitando, assim, que a sanção penal seja imensamente desproporcional ao dano causado pela ação formalmente típica<sup>24</sup>.

Destarte, para que o Direito Penal atue na proteção de um bem jurídico, não basta haver a tipificação da conduta, deve a lesão ocasionada ao bem jurídico tutelado ser de grande relevância e/ou gravidade.

Adotando o conceito analítico tripartite, crime é composto pelos elementos fato típico, ilicitude e culpabilidade. Fato típico, por sua vez, compreende os sub-elementos conduta, resultado, nexos de causalidade e tipicidade. A aplicação do princípio da insignificância consistirá na análise da tipicidade penal conglobante, que se pauta na relevância do bem objeto de proteção<sup>25</sup>, pois, como ensina Maurício Lopes<sup>26</sup>, quando do desenvolvimento do tipo penal, o legislador apenas se pauta em fatos relevantes e prejudiciais à ordem jurídica e social.

---

<sup>22</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Princípio da insignificância no direito penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 86-87.

<sup>23</sup> TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios básicos de direito penal. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 133.

<sup>24</sup> SILVA, Ivan Luiz da. Princípio da insignificância no direito penal. Curitiba: Juruá, 2011, p. 78.

<sup>25</sup> GRECO, Rogério. Curso de direito penal: parte geral. Rio de Janeiro: Impetus, 2006, p. 68-69.

<sup>26</sup> LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Princípio da insignificância no direito penal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 324.

#### **4 DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA SINDICÂNCIA COMO PROCESSO SUMÁRIO E NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SEUS OBSTÁCULOS**

Hodiernamente, a aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar e na sindicância como processo sumário é silente nas doutrinas administrativistas. Dessa forma, é importante desenvolver com maior afinco o presente tema, examinando os alicerces dessa teoria, a fim de restar evidente os obstáculos da aplicação do princípio da insignificância.

Segundo Antônio Hélder Sales<sup>27</sup>,

a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância ao Direito Administrativo Disciplinar é tema novo e tem causado certa desconfiança entre os que aplicam o direito administrativo punitivo. Isso porque o serviço público é composto de um emaranhado de regras e práticas próprias, constituindo-se num universo diferente daquele estudado pelo Direito Penal.

Como já mencionado, as penalidades previstas na Lei nº. 8.112/1990 são advertência, suspensão (pode ser substituída por sanção pecuniária), demissão (sanção extintiva de direito), cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

A semelhança que o direito administrativo sancionador guarda com o direito penal consiste, principalmente, em que ambos são incitados por ilícitos. Os ilícitos administrativos configuram condutas ou omissões imputáveis pela inobservância de dispositivos referentes à Administração Pública<sup>28</sup>, já os ilícitos penais restam configurados quando a ação ou omissão do agente se enquadra precisamente no tipo da lei penal<sup>29</sup>.

Logo, nota-se correspondência entre os ilícitos penais e os ilícitos administrativos, eis que, assim como no direito penal, para restar caracterizada infração administrativa é necessário que a conduta do agente seja típica, antijurídica e culpável.

<sup>27</sup> SALES, Antônio Hélder. Aplicação dos princípios da intervenção mínima e insignificância ao direito disciplinar. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, 2007, p. 32.

<sup>28</sup> SILVA, op. cit., 2011, p. 130.

<sup>29</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. O ilícito administrativo. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985, p. 11.

Ao adotar a aplicação da sistemática penal na seara disciplinar (conceito tripartite de crime), admitindo o princípio da tipicidade, bem como alguns princípios do direito penal e processual penal, para o ilícito administrativo, questiona-se sobre a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância a fim de afastar a tipicidade da infração administrativa, em casos de baixa relevância dos danos produzidos.

Vive-se hoje num momento histórico em que aumentam a cada dia os episódios de crimes contra a Administração Pública. A consequência lógica disso é um pensamento quase unânime que clama por maior rigor na punição dos delinquentes.

Nesse cenário, muito embora pareça controverso falar em aplicação do princípio da insignificância, a verdade é que não somente com a punição se combate o crime. Ney Moura Teles<sup>30</sup>, há tempos já defendia que “querer combater a criminalidade com o direito penal é querer eliminar a infecção com analgésico”.

Para se chegar ao julgamento de um processo administrativo disciplinar ou de uma sindicância, a Administração Pública enfrenta inúmeras dificuldades. A título de ilustração, citem-se os altos custos do processo administrativo disciplinar para os cofres públicos, o desvio de função dos servidores públicos que irão compor a comissão designada para conduzir o processo administrativo disciplinar, o desprestígio na imagem da instituição pública, entre outros.

Motivos como estes levaram a Controladoria Geral da União, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a editar a instrução normativa nº 4 de 17 de fevereiro de 2009, que disciplina o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

Conforme o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria Geral da União, o termo circunstanciado administrativo consiste no seguinte:

[...] apuração simplificada, a cargo da própria unidade de ocorrência do fato, à margem do sistema correicional [...] para casos de dano ou desaparecimento de bem público que implicar prejuízo de pequeno valor (assim entendido quando o preço de mercado - e não de registro contábil - para aquisição ou para reparação do bem extraviado ou danificado for igual ou inferior ao limite legal para dispensa de licitação, conforme o art. 24, II da Lei nº 8.666, de 21/06/93 - atualmente de R\$ 8.000,00). [...] a utilização do modo de apuração estabelecido ao longo da mencionada Instrução Normativa, aplica-se aos casos em

---

<sup>30</sup> TELES, op. cit., 2006, p. 46.

que o extravio ou o dano do bem público apresentarem indícios de conduta culposa de servidor público. Assim, veda-se sua aplicação nos casos em que há indícios de conduta dolosa (p. 100-101).

Dessa forma, observa-se que a Controladoria Geral da União possibilitou a utilização de termo circunstanciado administrativo para apurar o fato de extravio ou dano a bem público, que implique em prejuízo de pequeno valor, a fim de se conceber processos mais céleres e desburocratizados.

Em que pese não se trate de aplicação do princípio da insignificância, a edição da instrução normativa nº 4/2009 da Controladoria Geral da União nos parece ser uma tendência em relegar infrações de pequena ofensa ao direito administrativo tutelado, situando-se à margem do sistema correicional.

Quando se menciona a aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar, diversos questionamentos são aventados.

A maior dificuldade encontrada é a definição de conduta insignificante. Isso porque a mesma conduta pode ser, para uns, insignificante e, para outros, como Greco<sup>31</sup>, de grande relevância. Assim, indaga-se: seria possível a definição objetiva de conduta insignificante?

Outros obstáculos também devem ser consignados. Vejamos.

Se aceitável a aplicação do princípio da insignificância, a quem competiria definir se a infração cometida pelo servidor público federal se enquadraria no conceito de insignificante? À comissão designada para atuar no processo administrativo disciplinar ou à autoridade competente para julgá-lo?

Se aceitável a aplicação do princípio da insignificância, quais os critérios a serem utilizados para definir se a infração cometida será insignificante? Bastaria a utilização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade frente ao caso concreto<sup>32</sup>? Ou haveria a necessidade de se estabelecer critérios objetivos norteadores da sua definição<sup>33</sup>?

<sup>31</sup> GRECO, op. cit., 2006, p. 70.

<sup>32</sup> Cite-se que “de acordo com a concepção da jurisprudência constitucional alemã, a regra da proporcionalidade deve ser aplicada no caso concreto levando-se em conta três sub-regras: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito”. VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. Sanção no direito administrativo, p. 83.

<sup>33</sup> Nesse sentido, o STF definiu como critérios objetos para aplicação do princípio da insignificância no direito penal a mínima ofensividade da conduta, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica. HC 109.363/MG, rel. Min. Ayres Britto, 2ª turma, j. 11.10.2011.

Se aceitável o princípio da insignificância, este se aplicaria a todas as penalidades previstas na Lei nº. 8.112/1990? Independentemente de o servidor público agir com dolo ou culpa?

Como ficaria a aplicação da insignificância em face do princípio da indisponibilidade do interesse público? Ao aplicá-lo, a Administração Pública estaria conferindo o caráter de disponibilidade sobre os interesses públicos destinados à sua guarda? Ou, na verdade, estaria tutelando o interesse público, tendo em vista que a punição do servidor-infrator traria mais prejuízos à Administração?

O Poder Judiciário poderá apreciar o critério valorativo da conduta insignificante? Ou a apreciação judiciária adentraria ao mérito administrativo?

Qual seria o momento oportuno para aplicar o princípio da insignificância? Quando do juízo de admissibilidade<sup>34</sup>? Ou quando do julgamento pela autoridade competente?

Ante os desafios apresentados para a aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar e na sindicância como processo sumário, verifica-se a importância e relevância de pesquisas que possibilitem respostas para os questionamentos acima fixados, a fim de concluir, de modo acertado, acerca de sua (in)aplicabilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como escopo apresentar os principais desafios da aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar.

Através de pesquisa sobre o tema, inicialmente, apresentou-se a origem e a evolução do instituto das sanções, com enfoque principal nas sanções administrativas.

O presente artigo demonstrou que o caráter sancionador do direito penal é muito próximo do direito administrativo disciplinar, o que permite a adoção da sistemática penal na seara disciplinar no tocante ao conceito tripartite de crime.

Restou fixado o surgimento do princípio da insignificância, bem como sua definição exibida pela doutrina penalista, seus objetivos e sua possibilidade de extensão pelos ramos do Direito.

---

<sup>34</sup> Definido por Alessandra Lopes de Pinho como “a análise prévia na qual a autoridade competente levanta todos os elementos acerca da suposta irregularidade e os pondera à vista da necessidade e utilidade de determinar a instauração da sede disciplinar e da potencial responsabilização do servidor”. O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar, p. 19.

E, por fim, verificou-se que a aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar é diminuta na doutrina administrativista.

Questionamentos como a possibilidade de uma definição objetiva de conduta insignificante, auxiliada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a competência e o momento adequado para aplicar o princípio da insignificância, a possível violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, bem como a possibilidade de o Poder Judiciário analisar o critério valorativo da conduta insignificante sem adentrar ao mérito administrativo, são frequentes ao adotar a aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar.

Dessa forma, nota-se que a aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar exige muita cautela devido à existência de diversos obstáculos ainda não transpassados pela doutrina administrativista brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **O ilícito administrativo**. 1985. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

CRETILLA JÚNIOR, José. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOPES, Mauricio Antônio Ribeiro. **Princípio da insignificância no direito penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LYRA, Roberto. **Comentários ao Código Penal: arts. 28 a 74**. Rio de Janeiro: Forense, 1955.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. **Processo administrativo: Lei nº 9784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

PINHO, Alessandra Lopes de. O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar. **Revista da Controladoria Geral da União**. [on line]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/edicao-especial.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

SILVA, Ivan Luiz da. **Princípio da insignificância no direito penal**. Curitiba: Juruá, 2011.

SALES, Antônio Hélder. **Aplicação dos princípios da intervenção mínima e insignificância ao direito disciplinar**. Fortaleza: Fundação Edson Queiroz, 2007.

TELES, Ney Moura. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Atlas, 2006.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **Sanção no direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

*Recebido em: 28 de agosto de 2014*

*Aceito em: 25 de novembro de 2014*