



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE 144/DF

RELATORA: MINISTRA PRESIDENTE

PROPONENTE: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PARECER AGEP-STF/PGR Nº 999711/2023

PROPOSTA DE SÚMULA VINCULANTE. PENAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. VERBETE. REQUISITOS. AUSÊNCIA. CRITÉRIOS. ABSTRAÇÃO. RISCO DE AMPLIAÇÃO DA LITIGIOSIDADE. REJEIÇÃO.

1. Proposta de edição de enunciado de Súmula Vinculante: *“O princípio da insignificância decorre da Constituição da República, sendo aplicável ao sistema penal brasileiro, quando preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada”*.

2. A edição de enunciado de Súmula Vinculante pressupõe reiteradas decisões já proferidas pela Suprema Corte sobre a matéria constitucional atinente ao verbete e a existência de controvérsia atual sobre questão ainda a ser dirimida da qual resultem insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos, tendo em conta os princípios da legalidade, da separação de poderes, da inércia judicial e da eficiência na perspectiva da prestação jurisdicional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Carece de demonstração a existência de controvérsia atual acerca da aplicabilidade do princípio da insignificância no ordenamento jurídico brasileiro.

4. A súmula vinculante é instrumento inadequado para disciplinar matéria quando a abstração dos critérios propostos para a edição do enunciado vai de encontro ao objetivo de pacificação da controvérsia, com risco de ampliação da litigiosidade sobre a questão e de supressão de instância.

— Parecer pela rejeição da proposta.

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente Rosa Weber,

Trata-se de proposta do Defensor Público-Geral Federal apresentada, em 21/6/2022, para a edição de Súmula Vinculante, com a seguinte sugestão de redação:

“O princípio da insignificância decorre da Constituição da República, sendo aplicável ao sistema penal brasileiro, quando preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O proponente afirma que a jurisprudência da Suprema Corte teria se firmado no sentido de que o princípio da insignificância seria compatível com o sistema jurídico brasileiro, ao tempo que indica oito decisões turmárias em que se verifica sua aplicação.¹

Sustenta que haveria grave insegurança jurídica a legitimar a proposição, na medida em que os Tribunais resistiriam a reconhecer a compatibilidade do princípio da insignificância com o ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, aponta decisões dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em 2/8/2023, a Min. Presidente, entendendo evidenciada a adequação formal da proposta, determinou que se procedesse na forma do art. 354-B do RISTF², tendo sido publicado o edital no DJe de 7/8/2023.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

¹ **Primeira Turma:** HC 214.876 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 1º/6/2022; RHC 210.083 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 8/3/2022; HC 119.672, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 3/6/2014; HC 173.801, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 12/12/2019. **Segunda Turma:** RHC 198.175 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24/2/2022; HC 185.355 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2022; HC 201.078 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 27/5/2021; HC 181.235 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26/6/2020;

² Art. 354-b. Verificado o atendimento dos requisitos formais, a Secretaria Judiciária publicará edital no sítio do Tribunal e no Diário da Justiça Eletrônico, para ciência e manifestação de interessados no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhando a seguir os autos ao Procurador-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É o relatório.

São requisitos para propor a edição de Súmula Vinculante, na forma do artigo 103-A da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 11.417/2006: (i) a legitimidade do proponente; (ii) a existência de reiteradas decisões sobre matéria constitucional; e (iii) a necessidade de pacificar controvérsia jurídica atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos.

Esses requisitos refletem o próprio modelo constitucional de Estado Democrático de Direito, garantido pelo regime de separação de poderes e pela legalidade. Ao exigir-se a prévia provocação e a atuação detida da Corte em reiterados casos, as normas circunscrevem o espaço de enunciação de verbetes abstratos de densificação das normas constitucionais pelo STF a situações de patente necessidade, traduzida na submissão de múltiplas lides de natureza constitucional à heterocomposição, de modo a preservar a prerrogativa do Poder Legislativo de criação de normas jurídicas gerais e abstratas.

Também retratam a exigência de entrega de uma prestação jurisdicional eficiente, na medida em que se demanda dos proponentes, para



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

o uso desse instrumento, a indicação da persistência de quadro tão intenso de insegurança jurídica e de asoerbamento do Judiciário que a mera distribuição de Justiça, nas vias ordinárias, seria insuficiente para a pacificação social.

Apesar de inexistir consenso jurisprudencial e doutrinário sobre a quantidade de decisões proferidas pelo STF que seriam suficientes para a edição de súmula vinculante, a importância do requisito já foi destacada na Suprema Corte. Tanto é assim que, no julgamento do Conflito de Competência 7.204/MG (Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 9/12/2005), um dos primeiros em que se versou sobre a questão, destacou o Min. Sepúlveda Pertence que *“a primeira súmula tem de ter pelo menos umas três decisões, com relatório lido”*, e a Min. Ellen Gracie acrescentou que deveriam ser *“bem discutidas”*.

Também a doutrina reitera que a súmula vinculante somente poderia ser editada após discussão madura e aprofundada sobre o tema, sendo insuficiente a existência de poucos pronunciamentos³. O critério estará cumprido quando o tema proposto a ser sumulado tenha sido suficientemente debatido para se chegar a um consenso sobre a validade, a

³ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Alguns Reflexos da Emenda Constitucional 45, de 08/12/2004, sobre o Processo Civil**. Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil, Porto Alegre, RS, 2005, VI, n. 35, p. 28, mai./jun. 2005.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

interpretação e a eficácia das normas acerca das quais exista controvérsia jurídica entre órgãos do poder público, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei 11.417/2006⁴.

Passando ao exame da presente proposta, nota-se que o Defensor Público-Geral Federal consta no artigo 3º da referida Lei como um dos legitimados para propor a edição, a revisão ou o cancelamento de enunciado de Súmula Vinculante. Contudo, os demais requisitos para a edição do verbete não se fazem presentes.

Isso porque inexistente controvérsia atual relevante sobre a compatibilidade do princípio da insignificância com o ordenamento jurídico brasileiro, mas dissenso sobre a delimitação do seu âmbito de aplicação. Os critérios propostos no enunciado para o seu delineamento são demasiadamente abstratos para que se possa alcançar o objetivo de pacificação das dissonâncias, com patente risco de ampliação da litigiosidade sobre a questão e a supressão da função das instâncias ordinárias no processo de amadurecimento desses parâmetros.

⁴ Art. 2º. § 1º O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sabe-se da importância da discussão acerca do princípio da insignificância e de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio. Por isso, **a Procuradoria-Geral da República oficiou os diferentes ramos e unidades do Ministério Público, a fim de colher subsídios sobre os parâmetros que têm sido considerados para a aplicação do princípio.**

Esse levantamento, respondido por 18 unidades ministeriais e cujo resultado segue anexo ao parecer, demonstra não só ser inadequada a edição de súmula vinculante como instrumento para corrigir as distorções na aplicação do princípio da insignificância, mas também a necessidade de maiores reflexões sobre a matéria atinente ao seu espectro e requisitos de incidência.

São exemplos disso, entre outras, as respostas enviadas pelo: a) Ministério Público Militar⁵, que ressalta o debate sobre a inaplicabilidade da insignificância aos crimes militares; b) Ministério Público do Estado de São Paulo⁶, que pondera sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes cometidos contra bens jurídicos difusos e coletivos; c) Ministério Público do Estado do Piauí⁷, que destaca a controvérsia sobre a aplicação da insignificância aos reincidentes específicos, aos que têm maus antecedentes e

⁵ Ofício n. 792/GAB-PGJM/MPM.

⁶ Ofício n. 2263/2022 – EXPPGJ.

⁷ Ofício n. 526/2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

na hipótese de habitualidade criminosa; d) Ministério Público do Estado do Acre⁸, que realça a inaplicabilidade do princípio da insignificância aos crimes contra o patrimônio público; e) Ministério Público do Trabalho⁹, que sustenta a inadequação da insignificância nos casos de crimes cometidos contra a organização do trabalho; f) órgãos de coordenação e revisão do MPF, de cujas respostas vale destacar a inexistência de pacificação quanto à aplicação do princípio em relação às condutas lesivas ao meio ambiente.

As manifestações colhidas evidenciam que inexistente controvérsia atual e relevante sobre a compatibilidade do princípio com o ordenamento jurídico brasileiro. Tanto que as decisões apresentadas pelo proponente são singulares, atinentes a órgãos fracionários de três Tribunais de Justiça. Portanto, são incapazes de comprovar a grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre esse ponto, tratando-se, em verdade, de casos concretos em que se entendeu ausentes os requisitos necessários para o reconhecimento da bagatela.

É ilustrativa, no ponto, uma análise dos casos referenciados do **TJMG** que vá além da leitura da ementa:

⁸ Ofício n. 683/2022/GAB-PGJ.

⁹ Ofício n. 4002/2022 – GAB/PGT.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(i) Embargos Infringentes e de Nulidade 1.0625.15.000526-6/003, da 5ª Câmara Criminal: trata-se de decisão turmária, em que, apesar da ressalva de posicionamento por parte de alguns julgadores reconhecendo a compatibilidade do princípio da insignificância com o ordenamento jurídico pátrio, a condenação foi mantida em razão de o fato submetido a análise envolver depreação de patrimônio público e de o apenado ser reincidente;

(ii) Apelação Criminal 1.0480.21.001746-7/001, da 7ª Câmara Criminal: trata-se de decisão turmária em que se reconheceu a inadequação do caso submetido à análise do órgão colegiado aos parâmetros previstos na decisão proferida pela Suprema Corte no HC 84.412/SP, diante da reincidência do apenado;

(iii) Apelação Criminal 1.0382.21.000971-0/001, da 5ª Câmara Criminal: trata-se de decisão turmária, em que o princípio da insignificância deixou de ser aplicado em razão de o apenado ser reincidente, em que pese alguns julgadores ressaltarem seus posicionamentos pela compatibilidade do princípio com o ordenamento jurídico pátrio; e

(iv) Apelação Criminal 1.0518.20.008202-3/001, da 7ª Câmara Criminal: trata-se de decisão turmária, em que foi reconhecida a inaplicabilidade do princípio da insignificância ao caso concreto, em razão de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o apenado ser reincidente e porque os fatos envolviam grave ameaça, tendo sido ressalvada por alguns julgadores a compatibilidade do princípio com o ordenamento jurídico.

Assim, foram coligidas decisões apenas de duas turmas criminais, dentre as nove existentes no âmbito do TJMG, nas quais foi reconhecida a inaplicabilidade do princípio da insignificância em razão de questões fáticas subjacentes ao caso concreto, o que não significa o reconhecimento da incompatibilidade do princípio com o ordenamento jurídico. Tanto que é possível encontrar decisões das mesmas 5^o e 7^o Câmaras Criminais nas quais o princípio foi aplicado:

*EMENTA: APELAÇÃO CRIMINAL - FURTO - INEXISTÊNCIA DE ELEVADO GRAU DE REPROVABILIDADE DA CONDUTA - REINCIDÊNCIA - EVENTO ISOLADO - **PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA** - RES FURTIVA - PRODUTO ALIMENTÍCIO – **APLICABILIDADE** A subtração de produto alimentício em quantidade ínfima (barras de chocolate) permite o reconhecimento da bagatela e, por via de consequência, possibilita a absolvição quanto ao crime de furto. (TJMG - Apelação Criminal 1.0000.23.165478-1/001, Relator(a): Des.(a) Marcos Flávio Lucas Padula , 5^a CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 19/09/2023, publicação da súmula em 19/09/2023)*

EMENTA: APELAÇÃO CRIMINAL - RECURSO MINISTERIAL - FURTO QUALIFICADO - SUBTRAÇÃO DE UMA TORNEIRA COMUM - OBJETO INSTALADO NA ÁREA



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*EXTERNA DO IMÓVEL - VALOR DIMINUTO- ATIPICIDADE MATERIAL DA CONDUTA - **PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA** - ACUSADO REINCIDENTE - NUANCES DO CASO - APLICABILIDADE - ABSOLVIÇÃO MANTIDA. Embora a conduta do réu - furto - se amolde à tipicidade formal, ausente se encontra, no caso, a tipicidade material, pelo que ausente a lesividade ao bem jurídico tutelado, sendo que em face da insignificância da lesão produzida a absolvição faz-se uma medida necessária. (TJMG - Apelação Criminal 1.0000.23.148721-6/001, Relator(a): Des.(a) Sálvio Chaves , 7ª CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 06/09/2023, publicação da súmula em 06/09/2023)*

Também em relação ao TJSP, o proponente apresenta decisões apenas de três turmas criminais, dentre as dezesseis existentes no Tribunal. Além disso, as situações fáticas extraídas dos casos concretos evidenciam a reincidência dos apenados, fator determinante para que fosse afastada a aplicação do princípio da insignificância. Do mesmo modo, é possível encontrar decisões de outras turmas criminais do TJSP em que o princípio foi aplicado:

*Furto simples – Preliminar não analisada - Atipicidade material da conduta – **Princípio da insignificância** – Ínfima lesão ao bem protegido pela norma penal – **ABSOLVIÇÃO** – Recurso da defesa PROVIDO. (TJSP; Apelação Criminal 1532206-42.2020.8.26.0050; Relator (a): Heitor Donizete de Oliveira; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Criminal Barra Funda - 11ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 18/09/2023; Data de Registro: 18/09/2023)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*APELAÇÃO CRIMINAL. FURTO PRIVILEGIADO TENTADO. Artigo 155, caput e §2º, c.c. o 14, inciso II, do Código Penal. Recurso defensivo. Materialidade e autoria devidamente demonstradas. **Princípio da insignificância. Aplicabilidade. Bem restituído. Ausência de lesão ao bem jurídico tutelado. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO. (TJSP; Apelação Criminal 1500550-74.2022.8.26.0510; Relator (a): Camargo Aranha Filho; Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Rio Claro - 1ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 30/08/2023; Data de Registro: 30/08/2023)***

*APELAÇÃO CRIMINAL. FURTO TENTADO (Art. 155, caput, c.c. art. 14, II, CP). Condenação. Insurgência da defesa. Inimputabilidade do réu. Descabimento. Ausência de indícios a justificar a absolvição nestes termos. Absolvição, todavia, em razão da atipicidade da conduta. **Aplicação do princípio da insignificância, diante do preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo STF no HC 84.412-0/SP. Ínfima lesividade da conduta, diante do baixo valor da res furtiva (botijão de gás no valor de R\$ 65,00), que sequer foi retirado do local, pois o réu foi surpreendido pela vítima. Ausente periculosidade social na conduta do réu, que, inclusive, confessou a conduta. Recurso provido. (TJSP; Apelação Criminal 1500852-43.2019.8.26.0079; Relator (a): Marcelo Semer; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Criminal; Foro de Botucatu - 2ª Vara Criminal; Data do Julgamento: 18/08/2023; Data de Registro: 18/08/2023)***

Por fim, em relação ao **TJRJ**, o proponente apresenta decisões proferidas por apenas uma turma criminal, e pelo mesmo julgador, dentre as oito turmas criminais existentes no Tribunal. No âmbito dessa mesma turma, há decisões em que é reconhecida a compatibilidade do princípio da insignificância com o ordenamento jurídico, e que a inaplicabilidade do princípio decorreu de questões fáticas que permeavam o caso concreto, ante a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ausência de preenchimento dos parâmetros apontados pela Suprema Corte no julgamento do HC 84.412/SP:

Princípio da Insignificância não configurado. A orientação do STF é firme no sentido de que, para a verificação da lesividade mínima da conduta, apta a torná-la atípica, deve-se levar em consideração os seguintes vetores: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a ausência de periculosidade social da ação; c) o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento; e d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada (STF, HC 84.412/SP, Rel. Ministro Celso De Mello, Segunda Turma, DJ 19/11/2004). Por sua vez, o STJ consolidou o entendimento de que "para que seja considerado presente o princípio da insignificância e, conseqüentemente, a atipicidade da conduta, a res furtiva deve ter sido avaliada em valor inferior a 10% do salário-mínimo vigente à época dos fatos" (AgRg no HC 599.076/PR, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, QUINTA TURMA, julgado em 20/04/2021, DJe 26/04/2021). In casu, os bens subtraídos - 17 produtos de higiene pessoal - foram avaliados em R\$ 376,00 (trezentos e setenta e seis reais), valor que supera aquele estabelecido pela Corte Superior para que seja aplicado o Princípio da Insignificância - o valor do salário mínimo nacional em 2023 é de R\$ 1.320,00 (mil, trezentos e vinte reais) e 10 % (dez por cento) desta quantia equivale a R\$ 132,00 (cento e trinta e dois reais), restando incabível o reconhecimento da bagatela. (TJRJ - 0228975-74.2022.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI - Julgamento: 19/09/2023 - SEGUNDA CÂMARA CRIMINAL)

De outro lado, no tocante aos requisitos sugeridos no verbete para o reconhecimento do princípio da insignificância, como retratado nas manifestações das diversas unidades do Ministério Público Brasileiro que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

acompanham esse parecer, há ainda considerável divergência em relação aos parâmetros de aplicabilidade do princípio, o que denota a inaptidão dos critérios trazidos para solucionarem as questões de fato que surgirão caso a caso.

A edição de uma súmula vinculante com tamanha abstração abriria indevidamente a via da reclamação constitucional, o que aumentaria a litigiosidade e comprometeria a atuação da Suprema Corte, dado o acesso direto e as restrições de cognoscibilidade inerentes ao meio de impugnação autônomo, sem a devida maturação das causas nas instâncias ordinárias.

Frequentemente a aplicação do princípio da insignificância suscita debates sobre seus limites nos casos concretos, a demandar extensa revisão fático-probatória. Divergências interpretativas no tocante à aplicabilidade do princípio da insignificância são, muitas vezes, resolvidas e harmonizadas mediante a interposição do recurso adequado, sem a necessidade de se chegar até o Supremo Tribunal Federal pela via direta da reclamação constitucional.

Avançar no sentido da edição de enunciado vinculante, em cenário no qual esteja ausente a demonstração da grave insegurança jurídica e do potencial multiplicador exigidos pela Constituição Federal, iria de encontro



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao objetivo em torno da edição de Súmula pelo STF: contribuir para a estabilidade dos padrões de conduta da sociedade brasileira.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela rejeição da proposta de edição do verbete sumular vinculante.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[GB-RSRL-MC-LF]