

## **Função sancionadora dos Tribunais de Contas: fragilidade no estabelecimento de parâmetros para a dosimetria da sanção de multa na legislação do TCU**

The sanctioning role of the Courts of Auditors: weaknesses in the establishment of parameters for the dosimetry of fines in TCU legislation

<https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.1003>

**Valdiney de Sales Santana Souza<sup>1</sup>**

**Rodrigo Bombonati de Souza Moraes<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

A falta de critérios objetivos na legislação para a dosimetria da sanção de multa, característica do direito administrativo sancionador, exige que o TCU construa em sua jurisprudência os parâmetros mínimos necessários à imputação da sanção, porém, com ampla margem de discricionariedade em sua aferição pelo julgador, cenário que pode favorecer a insegurança jurídica na gestão pública, disparidade e inconsistência na aplicação da pena. Este estudo objetivou, por meio de pesquisa exploratória e documental, investigar os parâmetros estabelecidos na legislação e na jurisprudência do TCU para a dosimetria da sanção de multa, motivado pelas inquietações relacionadas às inovações da LINDB e da teoria do direito administrativo do medo. Como resultado, foi possível identificar a ausên-

---

1 Mestrando do Mestrado Profissional de Administração Pública (PROFIAP) pela Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Controle Externo e Governança Pública pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Pós-graduado em Processo de Contas e Auditoria Financeira pela Universidade Cândido Mendes e em Direito Público pela Universidade Pitágoras Unopar. Bacharel em Direito pela Escola Superior Associada de Goiânia (ESUP). Atualmente, atua como Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. E-mail: vsalessantana@gmail.com

2 Graduado em Ciências Sociais (FFLCH, USP, 2005) e Administração (FEA, USP, 2001), com mestrado em Administração (FEA, USP, 2004) e doutorado em Administração Pública e Governo (EAESP, FGV, 2012). Professor Adjunto na Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP-UFG). Membro do Observatório das Metamorfoses do Capitalismo e as Inovações Tecnológicas e Organizacionais Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP. Líder do Grupo de Pesquisa Mutamba - Políticas Públicas, Tecnologia e Sociedade, cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. Coordenador do Laboratório de Inovação e Gestão do Setor Público (LabiGeSP) da UFG. E-mail: bombonati@ufg.br

cia de parâmetros na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU para a dosimetria da sanção, e a construção jurisprudencial de critérios por parte do TCU, tencionando suprir a lacuna existente, bem como identificar os novos parâmetros estabelecidos pela LINDB ao exercício da função sancionadora dos Tribunais de Contas, que permitirá o aprofundamento do tema em novas pesquisas, especialmente sob o enfoque da segurança jurídica e da inovação na gestão pública.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; sanção; dosimetria; jurisprudência.

## ABSTRACT

The lack of objective criteria in legislation for the dosimetry of the penalty of a fine, a characteristic of administrative sanctioning law, requires the TCU to establish through its jurisprudence the minimum parameters necessary for imposing penalties, however, with a wide margin of discretion in its assessment by the judge, may lead to a scenario that can favor legal uncertainty in public management, disparity and inconsistency in the application of the penalty. Through exploratory and documentary research, this study examines the parameters established in the TCU's legislation and case law for the dosimetry of the penalty of a fine, motivated by concerns related to innovations in the LINDB and the theory of fear in administrative law. As a result, it was possible to identify the absence of parameters in the TCU's Organic Law and Internal Regulations for the dosimetry of sanctions and the jurisprudential construction of criteria by the TCU, intending to fill the existing gap, as well as to identify new parameters established by the LINDB for the exercise of sanctioning function of the Courts of Auditors, which will allow further research into the subject, especially from the perspective of legal certainty and innovation in public management.

**Keywords:** Court of Auditors; sanction; dosimetry; jurisprudence.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 02/12/2024  
Data de aprovação: 06/03/2025  
Data de versão final: 29/04/2025  
Data de publicação online: 23/06/2025

## 1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas, órgão de estatura constitucional, autônomo administrativa e financeiramente em relação aos Poderes constituídos do Estado, tem por atribuição o exercício, em auxílio ao Poder Legislativo, do controle externo da Administração Pública, cujo elenco de atribuições encontra-se disciplinado no art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em capítulo conferido ao Poder Legislativo.

Entre as competências atribuídas às Cortes de Contas, destaca-se atualmente a sua função sancionadora, expressa no poder de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, conforme autoriza o art. 71, inciso VIII, da CF/88 (Coutinho, 2019).

O poder de sanção conferido ao Tribunal de Contas é considerado por Mileski (2018) como o instrumento jurídico mais importante para o bom desempenho do controle das contas públicas. Não obstante, o tema voltado à aplicação das sanções pelo Tribunal de Contas ainda é pouco abordado na doutrina nacional, e de acordo com Pelegrini (2014), o ilícito administrativo, suas respectivas sanções e os parâmetros de dosimetria, não recebem a necessária atenção do legislador, para garantir que “os indivíduos tenham conhecimento antecipado dos atos descritos como ilícitos pela lei e as respectivas consequências consolidadas nas sanções” (Pelegrini, 2014, p. 18).

Nesse sentido, embora a aplicação da sanção seja uma atividade essencialmente discricionária (Campos, 2021), a falta de clareza ou previsibilidade nos critérios para punir pode dar margem a arbitrariedades e voluntarismos,

impactando diretamente o “ambiente jurídico-institucional, causando insegurança jurídica e gerando insatisfações” (Sundfeld, 2022, p. 127).

A doutrina tem alertado para a existência do “direito administrativo do medo”, entendido como o comportamento de autoproteção e de fuga de responsabilização adotado pelos gestores públicos em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle disfuncional (Santos, 2023). Dentre esses comportamentos, destaca-se o imobilismo decisório (Santos, 2023), também denominado de “apagão das canetas” (Pereira, 2020, p. 90), que tem como causa, segundo Lacerda (2021), “o descomedimento do sancionamento e a ausência de parâmetros claros, objetivos e seguros” para a responsabilização (Lacerda, 2021, p. 251).

Assim, considerando que os efeitos denunciados pela referida teoria são, em sua maioria, adversos ao interesse público (Santos, 2023), e, considerando, ainda, que as alterações introduzidas no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, tencionaram promover o controle da atividade punitiva estatal (Maia Alves, 2023), mediante o estabelecimento de critérios ao exercício da função sancionadora pelos órgãos de controle, a pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de investigar quais os parâmetros estão previstos na legislação e na jurisprudência para o exercício da função sancionadora pelo Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente, para a dosimetria da sanção de multa, com ênfase na transparência/previsibilidade da sanção e na segurança jurídica na atuação dos gestores.

O artigo está estruturado na seguinte ordem: primeiro, o estabelecimento das bases do controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas, com análise das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, especialmente, da função sancionadora, inclusive quanto à aplicação de multa; segundo, a apresentação dos procedimentos metodológicos, com especificação do processo de seleção de artigos e da

jurisprudência do Tribunal de Contas da União; terceiro, a apresentação e análise dos resultados; e, quarto, as considerações finais, com a propositura de novos estudos no campo da responsabilização, segurança jurídica e inovação da gestão pública.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir o objetivo deste artigo, adotou-se a pesquisa exploratória, tencionando aprofundar o conhecimento teórico sobre os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas da União para a aplicação das sanções de multa. Em termos de procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica que analisou artigos, doutrina, legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Utilizou-se como fonte secundária artigos obtidos das bases de dados da SPELL, SciELO, CAPES, ResearchGate, bem como doutrinas da área de Administração Pública e Controle. Como fonte primária, analisou-se a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, e Resolução TCU n.º 155/2002, respectivamente, e o Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018.

No tocante à análise jurisprudencial, optou-se por utilizar como fonte de consulta a base de dados “jurisprudência selecionada” do Tribunal de Contas da União, que contém os enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões daquele Tribunal, a partir de deliberações selecionadas sob o critério de relevância jurisprudencial (Brasil, 2016).

Dessa forma, para investigar os critérios utilizados pelo TCU na dosimetria das multas aplicadas no exercício de sua função sancionadora, foi empregado o descritor “dosimetria” para coletar as decisões relevantes para o estudo. Ao pesquisar por dosimetria na “jurisprudência selecionada” do TCU na data de 17 de julho de 2024, sem restrições em relação às

datas das sessões de julgamento, com a finalidade de identificar possíveis mudanças de entendimento na jurisprudência daquela Corte de Contas ao longo do tempo, foram retornados 110 resultados, em duas áreas, “direito processual” e “responsabilidade”, divididas em sete temas. A maioria dos resultados foi referente à área “responsabilidade” (101), sendo o tema “multa” o mais recorrente (87).

Para delimitar o escopo da pesquisa, optou-se por selecionar para análise somente os enunciados enquadrados no tema “multa”, agrupados nos subtemas “dosimetria” e “circunstâncias atenuantes”, no total de 77 enunciados, para ser possível identificar o posicionamento prevalecente no Tribunal de Contas da União quanto aos parâmetros investigados.

Na condução da presente pesquisa, foram observadas algumas limitações. Primeiramente, a base de dados consultada não abrangeu todas as decisões do Tribunal de Contas da União, mas apenas aquelas consideradas relevantes em termos de jurisprudência, podendo haver outras decisões do TCU sobre o assunto, não consideradas na pesquisa. Além disso, as circunstâncias do caso concreto, o voto do Relator e os itens do Acórdão não foram analisados na pesquisa, razão pela qual não foi possível observar como o TCU tem aplicado os critérios de dosimetria identificados e quais os pesos o Tribunal tem conferido a cada um deles no cômputo da pena. A pesquisa também não pode responder sobre os impactos da função sancionadora do TCU sobre a gestão pública, bem como se os parâmetros identificados na pesquisa são suficientes ao alcance de uma decisão justa, equitativa e transparente.

### **3 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS**

O Estado Democrático de Direito exige um controle efetivo sobre a ação governamental, especialmente da atividade financeira estatal, para assegurar que a atuação do Estado esteja focada no bem-estar da socie-

dade, em vez de servir aos interesses de seus dirigentes (Mileski, 2018).

O controle sobre a ação estatal representa, sobretudo, “a característica de transparência do Estado de Direito e do direito que tanto o cidadão como a sociedade têm de exigir que as ações do homem público sejam revertidas em prol do bem-comum” (Chadid, 2019, p. 123).

Nesse contexto, de acordo com Pelegrini (2014), poucas instituições desempenham uma função tão relevante e essencial quanto aquelas estabelecidas com o propósito de fiscalizar e controlar os gastos públicos. Em realidade, nenhuma nação democrática existe sem uma entidade que supervisione a administração dos recursos públicos (Pelegrini, 2014).

Os Tribunais de Contas emergem, portanto, como “instituições essenciais à preservação dos valores republicanos” (Mesquita, 2022, p. 79). As funções do controle externo, nesta perspectiva, “são indispensáveis ao funcionamento dos princípios republicanos e democráticos, associada à função efetivadora de direitos fundamentais e indutora da boa gestão pública” (Mafra, 2023, p. 89).

Chadid (2019) finaliza, defendendo que, dentre os órgãos de controle definidos na Constituição, que exercem a função de auxílio no cumprimento das demandas sociais pelo Estado e das execuções dos programas governamentais, o Tribunal de Contas é aquele que faz “a defesa do indivíduo, do patrimônio público e dos valores sociais por meio de mecanismos que procuram incrementar a transparência na gestão, combater o desperdício e a corrupção” (Chadid, 2019, p. 214). Isso porque “detectam e impõem a correção dos rumos de implementação ou consolidação de políticas públicas que possam concretizar benefícios à sociedade” (Chadid, 2019, p. 214).

### **3.1 As competências constitucionais dos Tribunais de Contas**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu a titularidade do controle externo da Administração Pública Federal ao

Congresso Nacional (Mourão *et al.*, 2023), que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 70 e 71 da CF/88.

Para auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, a Constituição de 1988 outorgou ao Tribunal de Contas da União um extenso rol de competências, previstas no art. 71, aplicáveis, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, por força do art. 75, *caput*.

A análise contemporânea dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 exige que os Tribunais de Contas exerçam o controle da eficiência dos atos de Administração Pública direcionados às políticas públicas, superando o controle meramente formal e documental, visando promover as necessidades da sociedade (Chadid, 2019), uma vez que o controle da atividade administrativa do Estado passou a ser considerado um instrumento para a melhoria dos serviços públicos (Furtado, 2016).

Na administração pública gerencial, o controle da forma ou de legalidade exercido pelo Tribunal de Contas deve dar lugar ao controle de conteúdo, ou seja, de resultados da ação governamental, mediante a realização de auditorias operacionais e da avaliação de políticas públicas, na forma prevista no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal de 1988. Assim, “eficiência, eficácia e economicidade se somam à legalidade como critérios que devem nortear o controle da Administração Pública, [...]” (Costa; Filho, 2017, p. 77).

O Tribunal de Contas tem por objetivo principal o cumprimento de sua função pedagógica, com ênfase na diminuição da ineficiência na implementação de políticas públicas (Chadid, 2019). Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha concebido expressamente essa função ao Tribunal de Contas (Costa; Filho, 2017), a perspectiva do controle direcionado à avaliação de resultados da Administração Pública, por meio da

realização de auditorias operacionais e da avaliação de políticas públicas, é “[...] pedagógico, preventivo, educativo e participativo, que toma vulto nos modelos de gestão gerencial e societal atuais, plenamente abarcados pelos dispositivos da CRFB/1988” (Bliacheriene, 2016, p. 236).

Essa nova perspectiva constitucional e democrática da atuação do Tribunal de Contas o aproxima da função de provedor da boa governança e da accountability governmental (Mafra, 2023).

### **3.2 A função sancionadora dos Tribunais de Contas**

O poder de sanção conferido ao Tribunal de Contas é considerado por Mileski (2018) como o instrumento jurídico mais importante para o bom desempenho do controle das contas públicas. Segundo o referido autor, “[...] não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado”, e que “somente por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública” (Mileski, 2018, p. 381).

A sanção é um instrumento largamente utilizado pelo Tribunal de Contas, “por força da autorização estabelecida no inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal” (Pelegri, 2014, p. 13). O dispositivo afirma que é competência da Corte de Contas “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei” (Araújo; Carvalho, 2022, p. 1133).

As normas infraconstitucionais concederam ao Tribunal de Contas competência para realizar a “aplicação de multa, o afastamento provisório do cargo, a [...] declaração de indisponibilidade dos bens [...], a declaração de inidoneidade de licitantes e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública” (Mourão *et al.*, 2023, p. 188).

O exercício da função sancionadora pelos Tribunais de Contas deve ser norteado pelos princípios que regem o poder punitivo do Estado e

pelas garantias constitucionais dos interessados (Pelegri, 2014). Assim, “as sanções aplicadas aos agentes públicos devem se submeter aos princípios do devido processo legal, da presunção de inocência, da legalidade, da culpabilidade, da individualização da pena e da pessoalidade” (Alencar, 2018, p. 120). Pelegri (2014) acrescenta que deverão ser observados os “princípios da proporcionalidade, razoabilidade e motivação [...], sob pena de nulidade do ato sancionatório” (Pelegri, 2014, p. 143).

Por último, Jacoby Fernandes (2017) defende que a “aplicação das penalidades administrativas deve ser norteadas pelo princípio da dosimetria” (Jacoby Fernandes, 2017, p. 269). Segundo este princípio, o “delito leve merece pena leve, e assim mais grave à medida que o delito se agrava” (Rigolin, 2022, p. 444).

### *3.2.1 A sanção de multa: dosimetria*

A multa é, dentre as sanções, a que mais suscita questionamentos, notadamente pela aplicação, por vezes, indiscriminada aos administradores públicos (Mafra, 2023). A ausência de critérios objetivos para a dosimetria da sanção de multa é um fator preponderante para esse tipo de ocorrência, porém não é exclusividade do Tribunal de Contas, mas de parcela relevante da atividade sancionadora da administração pública (Araújo; Carvalho, 2022).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu em seu art. 5º, XLVI, o princípio da individualização da pena, ao determinar que a “[...] lei regulará a individualização da pena [...]”. Campos (2021) esclarece que individualizar a sanção significa “levar em consideração a maior gama possível de circunstâncias relevantes do fato criminoso (para o nosso objeto de estudo, leia-se: ilícito administrativo) e de seu autor, alcançando a reprimenda adequada ao caso concreto” (Campos, 2021, p. 39).

Pelegrini (2014) observa, todavia, que o direito positivo pátrio “[...] jamais se preocupou em estabelecer um rol de princípios norteadores da atividade punitiva do Estado, inclusive a serem observados pelo legislador por ocasião da criação dos ilícitos e sanções administrativas” (Pelegrini, 2014, p. 145). Com isso, acaba ficando a cargo do julgador a devida individualização, mediante a realização de um juízo de valor subjetivo sobre a gravidade ou insignificância do caso concreto para fins de apenamento (Pelegrini, 2014).

Embora a aplicação da sanção seja uma atividade essencialmente discricionária (Campos, 2021), a falta de clareza nos critérios para punir acaba impactando o “ambiente jurídico-institucional, causando insegurança jurídica e gerando insatisfações” (Sundfeld, 2022, p. 127). Conseqüentemente, já se fala em “direito administrativo do medo”, cujos efeitos, em sua maioria, são adversos ao interesse público:

Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo de decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público [sic] (Santos, 2023, p. 411).

O imobilismo decisório, uma das estratégias de fugas de responsabilização apresentadas por Santos (2023), também denominado de “apagão das canetas” (Pereira, 2020, p. 90), tem como causa, segundo Lacerda (2021), “o descomedimento do sancionamento e a ausência de parâmetros claros, objetivos e seguros” para a responsabilização (Lacerda, 2021, p. 251).

Segundo Pelegrini (2014), é possível observar em alguns momentos o descumprimento dos requisitos indispensáveis para o exercício da função sancionadora pelos Tribunais de Contas, tais como a motivação e a imparcialidade, bem como a sua “inadequação em termos de proporcionalidade, razoabilidade e de consonância com as finalidades que a norma sancionatória busca atingir” (Pelegrini, 2014, p. 14).

O exercício da função sancionadora pelo Tribunal de Contas se aproxima, às vezes, da responsabilidade objetiva, pela inexistência de análise concreta do dolo ou da culpa do responsável (Pelegrini, 2014), em que o gestor público é sancionado pela simples falha na aplicação das normas administrativas (Sundfeld, 2022), utilizando-se da sanção como uma simples resposta do ordenamento jurídico a uma infração (Mafra, 2023).

Em resposta a esse movimento, Sundfeld (2022) defende que as alterações introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, “buscam orientar a tomada de decisões, tanto na esfera administrativa quanto na controladora e judicial e, entre outros pontos, [...], impedir a responsabilização de agentes públicos por simples erros, cometidos de boa-fé” (Sundfeld, 2022, p. 30).

Similarmente, Santos (2023) advoga que “o mero descumprimento da norma jurídica (de regra não intencional) não pode ser autorização para que se possa impor ônus moral, financeiro, político ou criminal aos agentes públicos que desempenham função pública” (Santos, 2023, p. 317).

À vista disso, concordamos com a defesa realizada por Mafra (2023) de que “a sanção administrativa não é uma simples consequência que possa ser tratada como finalidade em si, mas é instrumento a serviço de valores e objetivos caros à sociedade” (Mafra, 2023, p. 43). Com efeito, a sanção deve ser concebida como um instrumento de “indução de comportamentos com o objetivo de prover a boa governança e a *accountability* dos controlados dos tribunais de contas” (Mafra, 2023, p. 48).

#### **4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Como visto, a função sancionadora do Tribunal de Contas da União tem fundamento no art. 71, VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O dispositivo afirma que é competência da Corte de Contas “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, [...]”.

Ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do TCU - Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, estabeleceu “a possibilidade de aplicação aos gestores que tiverem suas contas julgadas irregulares ou responsáveis por despesas ilegais das penas de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública e declaração de inidoneidade” (Araújo; Carvalho, 2022, p. 1134).

As situações em que as multas podem ser aplicadas estão previstas nos arts. 57 e 58 da Lei Orgânica do TCU:

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração (BRASIL, 1992).

Em se tratando de imputação de multa em decorrência de dano ao erário, prevista no art. 57, há “ampla margem de variação da importância (até cem por cento do dano), cuja definição, pela ausência de balizas normativas, fica a cargo do julgador” (Araújo; Carvalho, 2022, p. 1135).

Nos casos de incidência do art. 58, a Lei Orgânica deixou a cargo do Regimento Interno do TCU estabelecer a gradação da multa em função da gravidade da infração, porém, conforme ressalta Pelegrini (2014), “não podemos concluir que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União desempenhou esse desiderato, uma vez que se limitou a repetir as disposições da lei [...]” e não há “qualquer referência à gravidade do ato, reincidência ou elementos capazes de orientar a decisão do julgador” (Pelegrini, 2014, p. 132-133).

Ao realizar a gradação da multa prevista no *caput* do art. 58 da Lei Orgânica, em função da gravidade da infração, o Regimento Interno do TCU definiu em seu art. 268 “faixas de apenamento” (Campos, 2021, p. 51) muito amplas, em sua maioria, entre cinco e cem por cento do valor previsto no *caput* do referido artigo:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no caput deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o caput;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte

- injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no *caput*;
- IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;
- V – obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;
- VI – sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o *caput*;
- VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o *caput*;
- VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o *caput* (Brasil, 2023).

Os dados coletados evidenciam não haver critérios objetivos para a dosimetria da sanção de multa pelo Tribunal de Contas da União (Araújo; Carvalho, 2022; Maia Alves, 2023). Nem a Lei Orgânica do TCU, nem seu Regimento Interno definiram parâmetros de dosimetria específicos para determinar o valor das multas aplicadas com fundamento nos arts. 57 e 58. As referidas normas restringiram-se a definir os limites mínimos e máximos da sanção, fixando o valor ou o percentual aplicável, com enorme latitude, inviabilizando a identificação dos ilícitos considerados mais graves pela Corte, para fins de individualização da pena, com exceção do inciso VIII, do art. 268 do Regimento Interno, que trata da reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, cuja pena mínima foi fixada entre cinquenta e cem por cento do valor previsto no *caput* do referido artigo.

Pelegri (2014) argumenta que “as normas sancionatórias veiculadas por cláusulas genéricas aumentam a responsabilidade da autoridade competente para aplicar a pena, [...]”, sendo assim, necessário, “[...] rigor no procedimento, que deve ser conduzido, de forma a conferir a segurança e direitos assegurados na Carta Magna aos acusados em geral” (Pelegri, 2014, p. 236).

Dos enunciados retornados na pesquisa, dez julgados indicaram expressamente que o Tribunal de Contas da União não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e que não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido:

a) a gradação da multa não se dá a partir de critérios objetivos, pré-fixados, mas sim de acordo com as circunstâncias de cada caso. O que se afere é a conduta e não a capacidade econômico-financeira do responsável (Acórdão n.º 6222/13 – Segunda Câmara);

b) o TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada "culpa contra a legalidade" na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar (Acórdãos n.º 0795/14 – Plenário);

c) no âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida (Acórdão n.º 1137/19 – Primeira Câmara);

d) acórdãos n.º 0123/14, 1427/15, 0944/16, 0992/17, 1747/18 e 1370/19 – Plenário; Acórdão n.º 9402/15 – Segunda Câmara.

O TCU considera que a ausência de norma que defina objetivamente quais aspectos devem ser ponderados e quais circunstâncias atenuantes e agravantes devem ser consideradas na determinação da pena, proporciona ampla discricionariedade na avaliação pelo julgador das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto (Mafra, 2023, p. 91), conforme é possível observar expressamente em dois enunciados:

a) há certa discricionariedade na aplicação das multas por parte do TCU, como é fato comum às sanções administrativas. O TCU deve buscar, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas em questão, a exata dosimetria da sanção (Acórdão n.º 6585/09-Segunda Câmara);

b) o comportamento dos responsáveis após a ocorrência do fato irregular pode ser considerado na dosimetria da sanção a ser aplicada pelo TCU. A inexistência de norma que estabeleça, de modo objetivo, que aspectos devem ser sopesados e quais circunstâncias atenuantes e agravantes devem ser consideradas para fixação da pena permite ampla discricionariedade na apreciação dos fatos pelo julgador, inclusive daqueles ocorridos após a consumação da irregularidade (Acórdão n.º 1370/19-Plenário).

Todavia, embora o TCU argumente que a ausência de critérios na legislação possibilita uma maior flexibilidade na análise das circunstâncias do caso concreto, esse cenário pode gerar insegurança jurídica e insatisfações, principalmente pela ausência de previsibilidade (certeza) para os gestores públicos quanto às consequências jurídicas de seus atos.

Não se olvida que “é preciso haver clareza quanto aos quesitos avaliados pelo TCU para calcular a multa no caso concreto, bem como o peso que dá a cada um deles” (Gabriel, 2023, p. 279). Ademais, a falta de clareza ou previsibilidade nos critérios para punir pode dar margem a arbitrariedades e voluntarismos, conforme alertado por Sundfeld (2022).

Prosseguindo na análise, os resultados retornados na pesquisa sugerem que, diante dessa lacuna legislativa sobre quais aspectos devem ser considerados e quais situações atenuantes e agravantes devem ser consideradas para se determinar o valor da multa, o próprio Tribunal de Contas

da União tem construído, por meio de sua jurisprudência, os parâmetros para o exercício de sua função sancionadora, pautando-se, para isso, “no nível de gravidade dos ilícitos, na materialidade envolvida, no grau de culpabilidade do agente e nas circunstâncias do caso concreto, como atenuantes e agravantes, [...]” (Mafra, 2023, p. 91).

Foi possível identificar em quatorze enunciados que o TCU tem se orientado pelos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da equidade, e que tem adotado como critérios de dosimetria da sanção o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto, a materialidade envolvida, o grau de culpabilidade dos responsáveis, a isonomia de tratamento com casos análogos e o grau de reprovabilidade da conduta:

a) a dosimetria da multa aplicada pelo TCU - respeitados os limites fixados na sua Lei Orgânica e no seu Regimento Interno e observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade - deve ser orientada, a cada caso, por critérios como: o nível de gravidade dos ilícitos apurados; a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas; a materialidade envolvida; o grau de culpabilidade dos responsáveis; a isonomia de tratamento com casos análogos (Acórdão n.º 0113/23 - Plenário);

b) na hipótese de cominação ao responsável de única sanção pecuniária em razão da prática de vários atos irregulares, não é necessária a atribuição de valor específico de multa para cada ato irregular praticado. No entanto, elidida parte das irregularidades perante a instância recursal, o Tribunal poderá, observado o princípio da proporcionalidade, reduzir o valor da multa inicialmente cominada (Acórdão n.º 1624/15 - Plenário);

c) a proporcionalidade da multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 em relação ao débito é decorrente do grau de reprovabilidade das condutas praticadas (Acórdão n.º 2662/15 - Segunda Câmara);

d) na dosimetria da sanção pelo TCU, é possível considerar o comportamento da parte no curso do processo, ou seja, sua boa-fé processual, com fundamento no princípio da equidade e nas disposições do Código Penal pertinentes à aplicação da pena (Acórdão n.º 2677/18 - Plenário);

e) em respeito ao princípio da razoabilidade, dá-se provimento parcial ao recurso de reconsideração para reduzir o valor de multa aplicada ao recorrente, se constatada exorbitância na penalidade anteriormente fixada (Acórdão n.º 0245/10 - Plenário);

f) acórdãos n.º 2701/08, 2868/10, 3162/11, 1340/12, 1397/14, 10853/18, 1882/21 - Plenário; Acórdãos n.º 3573/08 e 3340/15 - Segunda Câmara.

Com a edição da Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018 que “instituiu um novo marco jurídico para a aplicação de sanções administrativas cominadas aos agentes públicos por violação às normas sobre gestão pública” (Maia Alves, 2023, p. 341), o Tribunal de Contas da União também passou a considerar, ainda que timidamente (Araújo, 2020), as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, como parâmetros de dosimetria da sanção, em especial o art. 22, *caput*, §§ 1º, 2º e 3º, introduzido pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas **a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente**.

§ 3º **As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato** (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Cumprе ressaltar, entretanto, a observação realizada por Araújo (2020), no sentido de que, embora a mencionada Lei “tenha sido elaborada com o nítido propósito de otimizar o princípio da segurança jurídica na Administração Pública, sua aplicação no TCU ainda parece aquém das

expectativas nela empenhadas pelo Legislador” (Araújo, 2020, p. 277).

Dos enunciados pesquisados na “jurisprudência selecionada” do TCU, cinco apresentaram como parâmetros de dosimetria aqueles definidos objetivamente pela LINDB, tais como os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, as circunstâncias do caso concreto que limitaram ou condicionaram a ação do agente, a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para a Administração Pública, a existência de circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes do agente:

a) na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 - LINDB) [Acórdão n.º 0060/20 - Plenário];

b) no cálculo da multa aplicada pelo TCU, observados os limites fixados na Lei 8.443/1992 e no seu Regimento Interno, deve ser estabelecida justa proporção entre a punição e a natureza da infração, bem como avaliada sua gravidade, os danos que dela provierem e a existência de circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 22, § 2º, Decreto-Lei 4.657/1942 - LINDB) [Acórdão n.º 1691/22 - Primeira Câmara];

c) na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) [Acórdão n.º 2463/19 - Primeira Câmara];

d) a inexistência de condenações pretéritas no TCU deve ser considerada como circunstância atenuante na dosimetria da sanção a ser aplicada ao responsável (art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) [Acórdão n.º 7979/20 - Primeira Câmara];

e) a sucessiva alternância na chefia do Poder Executivo municipal durante o mandato eletivo constitui obstáculo real à gestão pública, de-

vendo ser considerada na avaliação da culpabilidade do responsável (art. 22, *caput*, do Decreto-Lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) [Acórdão n.º 6196/19 - Segunda Câmara].

O Tribunal de Contas da União também tem considerado circunstâncias atenuantes e agravantes no momento da definição do valor da multa. Os dados indicam que a inexistência de condenações pretéritas, a celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle, o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos, e a existência de parecer jurídico, são consideradas circunstâncias atenuantes da sanção pelo TCU:

a) a inexistência de condenações pretéritas no TCU deve ser considerada como circunstância atenuante na dosimetria da sanção a ser aplicada ao responsável (art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 - LINDB) [Acórdão n.º 7979/20 - Primeira Câmara];

b) a celebração de acordo de leniência, de colaboração premiada ou congêneres em outras instâncias de controle pode ser considerada como circunstância atenuante na aplicação de sanções pelo TCU. O fato de o Tribunal não se subordinar a tais ajustes não impede que sejam considerados no contexto da análise de condutas irregulares, em observância à uniformidade e à coerência da atuação estatal (Acórdão n.º 3016/20 - Plenário);

c) considera-se na dosimetria da pena o depoimento de responsável que, de forma espontânea, confessou ter se utilizado dos recursos em benefício próprio e demonstrou arrependimento (Acórdão n.º 3846/09 - Primeira Câmara);

d) além do nível de gravidade dos ilícitos, da materialidade envolvida, do grau de culpabilidade do agente e das circunstâncias do caso concreto, o TCU pode considerar na dosimetria da pena, como fatores atenuantes, o fornecimento de informações que venham a contribuir com as apurações e o reconhecimento da participação nos ilícitos (Acórdão n.º 0483/17 - Plenário);

e) a existência de parecer jurídico não é suficiente para afastar a responsabilidade do agente público pela prática de ato irregular, entretanto pode ser considerada circunstância atenuante na dosimetria da pena (Acórdão n.º 0724/21 - Plenário).

Com relação às circunstâncias agravantes, houve apenas um enunciado em que o TCU estabeleceu que para configuração da má antecedência, como agravante, o fato analisado deveria ter sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar:

Na dosimetria das sanções, a configuração da má antecedência, como circunstância agravante, exige que o fato em análise tenha sido praticado após o trânsito em julgado de decisão anterior que tenha condenado o responsável por ocorrência similar (Acórdão n.º 0411/24, Primeira Câmara, 2024).

É possível inferir dos resultados apresentados que o Tribunal de Contas da União – TCU tem erigido alguns parâmetros para nortear a definição do valor da multa, por meio de sua jurisprudência, dentre os quais se destacam os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, além dos novos critérios estabelecidos pela LINDB.

Não obstante, ainda é necessário avançar em termos normativos (Conti; Iocken, 2022). Ademais, segundo afirma Campos (2021), “a jurisprudência muitas vezes falha em estabelecer critérios claros para aplicação da pena” (Campos, 2021, p. 44). O ideal seria o estabelecimento, em “[...] atos normativos (e definidos *a priori*), de parâmetros mínimos vinculados à dosimetria da pena, elencando-se quais atos praticados pelos gestores de recursos públicos seriam considerados ilícitos, classificando-os consoante a sua gravidade [...]” (Mafra, 2023, p. 90). Afinal, é necessário previsibilidade quanto à dosimetria da sanção (Gabriel, 2023).

Nesse ínterim, o melhor caminho para mitigação dos riscos à segurança jurídica, individualização e previsibilidade, em face da ausência de

parâmetros claros de dosimetria da sanção na legislação, é a garantia de ampla participação dos interessados no processo sancionatório, em que se assegure, sobretudo, a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, em seu aspecto substancial (Pelegri, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo investigar os parâmetros estabelecidos na legislação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) para a dosimetria das sanções de multa aplicadas no exercício de sua função sancionadora. A análise revelou a ausência de critérios objetivos de dosimetria na legislação, o que levou o TCU a desenvolver, por meio de sua jurisprudência, parâmetros próprios para orientar a aplicação dessas sanções.

Os achados indicaram que o TCU tem se orientado no exercício de sua função sancionadora, principalmente, pelos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da equidade, e que elegeu em sua jurisprudência como critérios de dosimetria o nível de gravidade dos ilícitos apurados, a materialidade envolvida, o grau de culpabilidade dos responsáveis, a isonomia de tratamento com casos análogos e o grau de reprovabilidade da conduta.

Foi possível observar, também, que o Tribunal de Contas da União começou a incorporar em sua jurisprudência as exigências estabelecidas pela LINDB para a sanção, em especial àqueles constantes do art. 22, *caput*, §§ 1º, 2º e 3º, a saber: a) os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo; b) as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; e, c) a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

Os resultados apontaram para a existência de lacuna ou insuficiência normativa na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU acerca dos parâmetros de dosimetria da sanção, razão pela qual se revela imperativo

que o legislador promova os avanços necessários, iniciando, por exemplo, com a efetiva gradação da multa prevista no art. 58 em função da gravidade da infração, reduzindo-se, assim, a ampla latitude observada entre as faixas de apenamento, bem assim com a incorporação na legislação do TCU dos parâmetros já definidos e aplicados em sua jurisprudência, em primazia ao princípio da transparência e previsibilidade da sanção.

Por meio dos achados deste estudo, foi possível obter uma visão panorâmica dos critérios de dosimetria das sanções de multa aplicadas pelo Tribunal de Contas da União, e, considerando o modelo federal de controle externo instituído na Constituição Federal de 1988, a pesquisa poderá servir de estímulo ao aprimoramento do processo de responsabilização dos demais tribunais de contas do país, dada a incipiência do tema na legislação.

Sugere-se que pesquisas futuras ampliem a base de dados e os parâmetros pesquisados na jurisprudência do TCU, bem como avaliem os impactos da função sancionadora do TCU sobre a gestão pública, e se os critérios identificados nesta pesquisa são suficientes ao alcance de uma decisão justa, equitativa e transparente, identificando os pesos que o Tribunal tem conferido a cada um deles no cômputo da pena.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, L. Z. A. de. **O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ARAÚJO, C. M. L. de. **A Segurança Jurídica no Tribunal de Contas da União: com análise da Lei 13.655/2018 e informações atualizadas até 2020**. 1. ed. – Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

ARAÚJO, C. V. O. de; CARVALHO, G. D. P. de. O que o caso Sitzblockade tem a ensinar ao Tribunal de Contas da União. **Revista Quaestio Iuris**, vol. 15, nº 3, p. 1122–1151, 29 dez. 2022. Disponível em: <https://>

[www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/57037](http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/57037).  
Acesso em: 13 jul. 2024.

BISPO, M. de S. Contribuições Teóricas, Práticas, Metodológicas e Didáticas em Artigos Científicos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 27, n. 1, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/gvLGLDq49hfqkcg3z4jrMD/>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BLIACHERIENE, A. C. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.655/2018 – Lei da Segurança Jurídica no Setor Público**. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.443/1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. Pesquisa de jurisprudência. **Guia rápido**. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/pesquisa-de-jurisprudencia-guia-rapido.htm>. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2024.

CAMPOS, G. S. de Q. **Aplicação da pena e o problema da discricionariedade judicial**: breve estudo comparativo entre a dosimetria penal brasileira e o modelo de *sentencing guidelines* norte-americano e inglês. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

CHADID, R. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CONTI, J. M.; IOCKEN, S. N. A responsabilização do gestor público sob a ótica do Direito Financeiro contemporâneo, o princípio da segurança jurídica e a necessidade de sistematização da jurisdição financeira. In: CONTI, J. M.; MARRARA, T.; IOCKEN, S. N.; CARVALHO, A. C. (coord.). **Responsabilidade do gestor na Administração Pública**: aspectos gerais. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

COSTA, J. H.; FILHO, C. V. M. A função de controlar dos tribunais de contas e o caráter pedagógico da sanção pecuniária. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, vol. 3, no 2, p. 76, 2 dez. 2017. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2604>. Acesso em: 13 jul. 2024.

COUTINHO, D. de M. **O ovo da serpente**: As razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil. A frustração dos órgãos de controle no combate aos malfeitos. A relevância do papel do cidadão na fiscalização dos gastos dos governantes para se consolidar uma nova ética pública. 2. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL J. D. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto; tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa; revisão técnica: Dirceu da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GABRIEL, Y. **Parâmetros da LINDB em multas do TCU**: Tribunal tem recorrido à LINDB para fazer a dosimetria na aplicação de multas. In: ROSILHO, André. (Org.). *Direito Administrativo e Controle de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tomada de Contas Especial**: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

LACERDA, C. M. V. **Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas ações de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MAFRA, E. B. **As multas nos Tribunais de Contas e o excesso de suasão**: limites ao exercício do direito administrativo sancionador. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

MAIA ALVES, F. S. Novo marco jurídico para a aplicação de sanções pelo TCU a partir da Lei no 13.655/2018. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, vol. 21, no 2, p. 310–345, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/830>. Acesso em: 14 jul. 2024.

MESQUITA, S. M. **Tribunal de Contas e combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOURÃO, L.; MEGALI NETO, A.; SHERMAM, A.; RESENDE, M. B; PIANCASTELLI, S. M. **Controle democrático da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PELEGRINI, M. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREIRA, F. H. U. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

RIGOLIN, I. B. **Lei n.º 14.133/2021 comentada: uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SANTOS, R. V. dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.