

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

LUIZ AUGUSTO NAGEL HÜLSE

Controle Externo e o § 2º do art. 22 da LINDB: um estudo da aplicação de sanções pecuniárias pelo TCE-SC

FLORIANÓPOLIS
2022

LUIZ AUGUSTO NAGEL HÜLSE

Controle Externo e o § 2º do art. 22 da LINDB: um estudo da aplicação de sanções pecuniárias pelo TCE-SC

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientadora: Prof^a Cristina Mendes Bertoncini Corrêa

FLORIANÓPOLIS
2022

Ficha de identificação da obra

A ficha de identificação é elaborada pelo próprio autor.
Orientações em:

Hülse, Luiz Augusto Nagel

Controle externo e o § 2º do art. 22 da LINDB : um estudo da aplicação de sanções pecuniárias pelo TCE-SC / Luiz Augusto Nagel Hülse ; orientador, Cristina Mendes Bertoncini Corrêa, 2022.

70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Tribunais de Contas. 3. Sanções Pecuniárias. 4. Análise. 5. Critérios. I. Bertoncini Corrêa, Cristina Mendes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Controle Externo e o § 2º do art. 22 da LINDB: um estudo da aplicação de sanções pecuniárias pelo TCE-SC

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 18 de março de 2022.

Prof. Luiz Henrique Cademartori, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Profª Cristina Mendes Bertoncini Corrêa, Drª
Orientadora

Profª Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira Codonho, Drª
Avaliadora

Jacqueline de Melo Olinger, Esp.
Avaliadora

*“Maior que a tristeza de não haver vencido é a
vergonha de não ter lutado!”*
(Rui Barbosa, 1849-1923)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só se tornou realidade em razão da presença incondicional dos meus familiares e amigos, que contribuíram nos momentos mais difíceis e compreenderam os sacrifícios e ausências para se dedicar a este trabalho.

Reservo um espaço especial a minha companheira Julia, pela paciência, carinho e apoio durante os momentos de pesquisa e escrita desta obra.

Este trabalho teve como origem hábito rotineiro depois de uma seleção, acompanhar o Diário Oficial para verificar a que momento seria chamado. Com a felicidade de saber que o dia chegou.

A professora Cristina Bertoncini, por ter sido a minha orientadora e por todos os conselhos, os quais guiaram o meu aprendizado.

E às avaliadoras da banca examinadora por aceitarem o convite, como também contribuírem para tornar mais significativo este trabalho.

Aos meus colegas de curso, com quem presenciei as aulas durante a maior parte da graduação, agradeço a troca de experiências e aprendizados. Creio que nenhum de nós imaginava que passaríamos os últimos anos distantes uns dos outros em razão da pandemia.

Não poderia esquecer de agradecer a todos os servidores e servidoras das Bibliotecas do TCE-SC, TJ-SC, TST e STJ e à política de envio de cópias das suas instituições, que contribuíram para a leitura e aprofundamento no tema.

Além dos já citados, agradeço a todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, contribuindo para minha formação e fornecendo o processo de aprendizagem.

RESUMO

Neste trabalho são estudadas as alterações legislativas da Lei nº 13.655/2018, em especial o parágrafo 2º do art. 22, e os reflexos nas sanções pecuniárias aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Adota-se o método de abordagem dedutivo, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Em primeiro, são apresentadas as funções e competências dos Tribunais de Contas, expostos os conceitos de sanções administrativas e relatadas sanções pecuniárias aplicáveis por estes. Em seguida, passa-se a explicar os momentos que antecederam as alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para depois focar-se no caso da inclusão do § 2º do art. 22. No último capítulo, foram feitas consultas na plataforma e-Papyrus do TCE-SC para exemplificar o entendimento da corte sobre dosimetria de sanções, por meio dos Acórdãos e voto dos relatores. Observou-se que, quando há a aplicação de multa acima do patamar legal, têm-se divergências sobre os requisitos para a sustentação dos seus fundamentos de fato e de direito. Ainda, verificou-se que não há procedimento objetivo de gradação das sanções, ficando a cargo de cada relator a gradação da conduta, o que demonstrou que a aplicação final de multas se dá em sua maioria por proximidade ao mínimo legal, e quando é superior não são claros os critérios expostos no voto do Conselheiro.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Sanções Pecuniárias. LINDB. Análise. Critérios.

ABSTRACT

In this paper, the legislative changes of Law n. 13,655/2018 are studied, especially paragraph 2 of the article 22, and the reflexes on the financial penalties applied by the Court of Accounts of the State of Santa Catarina. The deductive approach method is adopted, with the use of bibliographic and documentary research techniques. First, the functions and competencies of the Audit Courts are presented, the concepts of administrative sanctions are exposed, and the financial sanctions applicable by them are reported. In the sequence, the moments that preceded the changes in the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law are explained, and then the case of the inclusion of § 2 of art. 22 is focused. In the last chapter, the e-Papyrus platform of the TCE-SC was consulted to exemplify the understanding of the court on the dosimetry of sanctions, by means of the Judgments and the vote of the rapporteurs. It can be seen that when a fine is applied above the legal limit, there are divergences about the requirements for its support and its factual and legal grounds. Furthermore, it was verified that there is no objective procedure for the gradation of sanctions, leaving it up to each reporter to grade the conduct, which demonstrated that the final application of fines is mostly close to the legal minimum, and when it is higher, the criteria set out in the vote of the Councilor are not clear.

Keywords: Courts of Auditors. Financial Sanctions. LINDB. Analysis. Criteria.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores de Multas, Porcentagem e Fundamento Legal.....	35
Tabela 2 – Critérios da CGU para avaliação de conduta.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil
ANPT – Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho
ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República
BCB – Banco Central do Brasil
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CONANMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CE – Constituição do Estado de Santa Catarina
CFRB – Constituição da República Federativa do Brasil
CCJC – Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania
FGV – Fundação Getúlio Vargas
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro
LICC – Lei de Introdução ao Código Civil
LOTCE – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado
PGR – Procuradoria-Geral da República
REC – Recurso de Reexame
SbDP – Sociedade brasileira de Direito Público
SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCE-SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	TRIBUNAL DE CONTAS: ESTRUTURA E MULTAS	18
2.1	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	18
2.2	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA	23
2.3	SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.....	25
2.4	SANÇÕES PECUNIÁRIAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	30
3	ALTERAÇÕES NA LINDB E PARÂMETROS DE SANÇÃO DO § 2º DO ART. 22	37
3.1	A LINDB E A NECESSIDADE DE MUDANÇA.....	37
3.2	DA TRAMITAÇÃO DO PL 349/15 AO DECRETO 9.830/19.....	41
3.3	A INTRODUÇÃO DE PARÂMETROS PELOS §§ 2.º E 3.º DO ART. 22.....	45
4	ESTUDO DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS APLICADAS NO TCE-SC	52
4.1	POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	52
4.1.1	PARÂMETRO ATUAL DO TEMA NA CORTE DE CONTAS CATARINENSE.....	53
4.1.2	PRÁTICA DO TCU SOBRE O §2º DO ART. 22.....	58
4.2	REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES DE PRÁTICAS FUTURAS.....	60
5	CONCLUSÃO	64
	REFERÊNCIAS	67
	APÊNDICE	71

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal encarregou os Tribunais de Contas de auxiliar o exercício da atividade de controle externo pelo Poder Legislativo, por meio do controle contábil, financeiro, orçamentário e operacional. Nesse contexto, após o texto constitucional de 1988, alguns autores afirmam estar superada a posição do órgão como mero auxiliar, passando à posição de órgão autônomo de controle, com inúmeras competências que desempenham papel de destaque no contexto do controle externo.

O interesse pela matéria se deu em razão do contato direto com as atividades do Controle Externo e de Direito Administrativo durante período de dois anos de experiência profissional no Tribunal de Contas de Santa Catarina. Nesse período houve a sanção da Lei nº 13.655/2018, que estabelece critérios para as decisões na área de controle, com reflexos na aplicação de sanções pecuniárias, em especial os §§ 2º e 3º do artigo 22.

Ao se consultar o repositório de monografias da Faculdade de Direito da UFSC, não foram encontrados estudos empíricos sobre os entendimentos da Corte de Contas catarinense, com a maioria do material pertinente sendo explorado por pesquisadores do curso de Ciências Contábeis. Com essa informação em mente, o presente trabalho poderá contribuir para identificar os entendimentos adotados pelo TCE-SC no momento de aplicar multas.

Este estudo discorre sobre sanções pecuniárias aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e busca, ao verificar a visão da corte a respeito dos critérios estabelecidos no § 2º art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, responder as seguintes questões: Como o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aplica as sanções pecuniárias? Existe algum procedimento explícito? Se existe, quais são seus critérios? Há uniformidade na dosimetria da sanção? A hipótese principal é de que a corte de contas faz a análise caso a caso, não possuindo critérios explícitos de análise segundo o § 2º do art. 22 da LINDB. Por não haver esse procedimento, o Tribunal não estaria realizando uma aplicação

uniforme e isonômica para situações semelhantes, aplicando as sanções pecuniárias a partir das peculiaridades de cada caso.

Para tanto, a pesquisa enquadra-se quanto à natureza como descritiva, e foi desenvolvida por meio do método de abordagem dedutivo e com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com o uso de fontes primárias; legislação constitucional e infraconstitucional brasileira, e secundárias; livros, manuais, artigos científicos e trabalhos acadêmicos. Para a coleta de dados, foi utilizada ferramenta e-Papyrus do TCE-SC, com o emprego da abordagem quantitativa para a coleta de decisões de trinta casos, entre 12/11/2018 e 15/03/2021, e prosseguiu-se com um estudo qualitativo de uma amostra de cinco casos dentre as que aplicaram multas.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo apresenta-se a conceituação do que são os Tribunais de Contas, a partir da previsão constitucional do Tribunal de Contas da explicando também a simetria com os demais, suas competências e o papel de controle e fiscalização. Em seguida, trabalham-se os conceitos de sanções administrativas, passando a algumas aplicadas pelas cortes de contas com foco sobre a multa. Ao final, foi descrita a previsão na Constituição do Estado de Santa Catarina e a Lei Complementar e Regimento Interno do TCE-SC.

No segundo capítulo são abordados aspectos que levaram à necessidade de mudança legislativa da LINDB, bem como à tramitação do PL 349/15, dissertando sobre algumas polêmicas até a sua publicação. Por meio dele, são feitas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a inclusão dos artigos 20 e 30, com a regulamentação dada pelo Decreto nº 9.830/2019. Nesse tópico, discorre-se sobre as experiências de outros órgãos sobre os critérios e detalhamento de sanções, dando-se um enfoque especial nos §§ 2º e 3º do art. 22, em razão de tratarem da matéria que regula parâmetros para dosimetria de sanções.

O terceiro e último capítulo se fez um estudo do entendimento predominante sobre a gradação das multas no controle externo. Por meio de uma seleção de acórdãos com base na pertinência temática, selecionados pela ferramenta e-Papyrus, e pelo Diário Oficial ambos do TCE-SC, foram reunidos recursos de reexame ou de reconsideração que trataram da diminuição dos valores multas com base na LOTCE

e RITCE. Entendeu-se que a corte não possui entendimento consolidado sobre os melhores critérios para aplicação, com duas correntes em discussão: a mais antiga, defende a adoção de parâmetros mais abstratos, a mais recente, a defesa da sanção no valor mínimo legal quando ausente motivação para seu aumento. Enquanto não há uniformização de multas, segue-se com debates sobre a necessidade de mudança.

Quando presente, o § 2º, do art. 22º da LINDB é geralmente invocado pela defesa dos agentes públicos. Dentro dos votos dos relatores, não foi constatado o uso ou menção a aplicação do § 2º da LINDB. O número bruto de casos encontrados foi de 53 casos, que foram reduzidos por pertinência temática. Constata-se que não há procedimento explícito, ficando a cargo de cada relator a gradação da conduta. Na sua maioria, o fundamento para as multas se dá em proximidade ao mínimo legal ou, quando proporcionais, são próximas de 5% a 10% do valor. Quando superior a esse limite, não são expostos os critérios claros, mas subjetivos e a depender da análise do relator.

Assim, percebe-se que muito embora a LINDB tenha entrado em vigor com a nova redação e haja regulamentação pelo Decreto nº 9.830/19, percebe-se que o seu uso pela corte de contas catarinense ainda é tímido. De modo que é necessária uma mudança interna, com adequado detalhamento – por portaria, decisão normativa ou súmula – dos parâmetros para rever posicionamento anterior.

2 TRIBUNAL DE CONTAS: ESTRUTURA E MULTAS

O presente capítulo faz um breve apanhado dos conceitos que dizem respeito aos Tribunais de Contas. Faz-se uma apresentação inicial sobre o contexto de sua criação, a sua previsão na Constituição Federal e, traça-se um panorama do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Discorre-se sobre o papel de controle e fiscalização, com um breve estudo relacionado a suas competências para julgar as contas de administradores com previsão regulamentar em Lei Complementar estadual.

2.1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Estado administra os recursos financeiros para o bem comum, atendendo às necessidades do coletivo e do bem-estar social. Para essa finalidade, desempenha atividades contábil, financeira, orçamentária e patrimonial que consistem em obter, criar, gerir o dinheiro, bens e valores destinados às necessidades dos gastos públicos, execução do orçamento e políticas públicas. Para assegurar a sua devida contabilização, há necessidade de fiscalização e controle dos mesmos, pelas funções reservadas aos Tribunais de Contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao fazer uma breve retrospectiva histórica, Mileski discorre sobre como a Constituição de 1891 institucionalizou a corte de contas no Brasil com o seu art. 89:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença. (2003, p. 193)

Em breve síntese, com a criação de uma nova Constituição em 1934, foram incluídas novas competências em relação ao controle de gastos, execução orçamentária e julgamento de contas relacionadas à bens e dinheiro público. Posteriormente, com a Constituição de 1946, foram resgatadas atribuições e acrescidas as de julgar a legalidade de atos de aposentadorias, reformas e pensões. Em 1967, pela primeira vez utilizou-se a expressão “controle externo”, além disso houve mudança da sistemática de análise do Tribunal de Contas, retirando o

acompanhamento e julgamento prévio dos atos e contratos, restando preservada a competência com relação a falhas e irregularidades. Em suma, a atuação do Tribunal de Contas foi de controle posterior ao invés de análise prévia, com a previsão de auditorias e inspeções às unidades administrativas quando compreendesse cabíveis (RIBAS JÚNIOR, 2014).

Ainda consoante Mileski (2003), ao longo dos anos foram efetuadas diversas reformas na organização do Tribunal de Contas, o que levou ao seu aperfeiçoamento e demonstrou a sua importância na estrutura do Estado e como instituição necessária para o controle da sua atividade financeira. Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas tornou-se um órgão autônomo e independente, além de ter a ampliação das suas atuações.

A Constituição de 1988 foi a que proporcionou alongamento das competências do Tribunal de Contas da União, na medida em que determina a submissão à sua atuação pela Administração Direta e Indireta e a obrigação de prestar contas por “[...] qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos”. Além disso, ressalta não haver subordinação do órgão às Casas do Congresso Nacional, contando o TCU com total independência (BUGARIN, 2000).

Segundo Lima (2007), o Tribunal de Contas da União é encarregado pelo controle externo e auxiliar do Congresso Nacional. Procede com a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, no que concerne à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de subvenções e renúncias de receitas. Também cabe ao Tribunal de Contas apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, além de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta.

Na mesma linha de pensamento, José Afonso da Silva (2014), ao tratar sobre o controle externo e a participação do Tribunal de Contas, menciona que este pode julgar as contas ou a legalidade de atos e contratos, assumindo a característica de

órgão técnico, não jurisdicional, com o intuito de auxiliar o Congresso Nacional ou as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais nos Estados.

Sendo assim, o Tribunal de Contas, nas suas funções (arts. 70º e 71º, CRFB/88)¹, tem por objeto a fiscalização contábilística, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da respectiva matéria, direta e indireta às matérias de administração, e assessoria em termos de legalidade, legitimidade, economia, aplicação de subsídios e retirada de receita, bem como a fiscalização a ser realizada pela Casa Legislativa de cada unidade, através de controle externo e pelo sistema de controle interno de cada potência (SUNDFELD, 2018).

Sobre as atribuições do Tribunal de Contas:

*O Tribunal de Contas da União tem uma posição singular na Administração brasileira, pois está instituído constitucionalmente como órgão auxiliar do Poder Legislativo (art. 71), mas desempenha atribuições *jurisdicionais administrativas*, relacionadas com a fiscalização da execução orçamentária, com a aplicação dos dinheiros públicos, com a legalidade dos contratos, aposentadorias e pensões. (MEIRELLES, 2013, p. 867)*

De acordo com Meirelles (2013), o Tribunal de Contas tem como principal as seguintes atribuições: parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta (Poder Legislativo e Poder Judiciário) e indiretas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público); cumprimento das sanções previstas em lei aos responsáveis pelas ilegalidades examinadas; fixação de prazo para que o órgão ou entidade adote as medidas necessárias à efetivação da lei, além de suspensão, se não atendido, da execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Legislativo.

Considerando as competências previstas na Constituição Federal no art. 71 e seus incisos I a XI, e §§ 1º a 4º, verifica-se que o TCU pode desempenhar várias

¹ “Art. 70. A 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete.”

funções, como: as de responder consultas e opinar sobre contas do Presidente da República julgar contas e apreciar registros, fiscalizar por iniciativa própria ou quando demandado, prestar informações ao Congresso Nacional, representar aos órgãos competentes quando presentes irregularidades ou abusividades que não envolvam suas atribuições, decidir pela aplicação de sanções, assinar prazo para adoção de providências e sustar a execução de ato impugnado. Ressalta-se a extensão das competências já mencionadas aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios por força do art. 75 da CRFB (RIBAS JÚNIOR, 2014).

Estudando os pontos discutidos, compreende-se que os Tribunais de Contas têm o direito de julgar as contas dos administradores que, de alguma forma, sejam responsáveis por fundos públicos, para fiscalizar as contas da entidade em que participe, suspender atos de disputa, aplicar sanções e impor multas, entre outras (BINENBOJM, 2014). Ainda, percebe-se que o controle exercido pelos Tribunais de Contas fiscaliza a execução financeira e do orçamento “[...] quando executada por repartições públicas, em geral e por aqueles que direta ou indiretamente, arrecadem ou apliquem dinheiro público” (RIBAS JÚNIOR, 2000, p. 55).

Portanto, podem ser descritas algumas atividades do Tribunal de Contas; responder consultas, acompanhar a execução do orçamento, aplicar sanções, assinalar prazo para correção de irregularidades, entre outras. Desse modo, entende-se que esses são tribunais especializados na análise das finanças públicas dos diversos órgãos da administração pública de um Município, Estado ou da União, que têm por objeto a fiscalização, análise e controle das contas públicas em todo o território nacional.

O Tribunal de Contas realiza os seus atos de fiscalização por três categorias de processos: o julgamento anual das contas de quem deve fazê-lo, as fiscalizações e as auditorias. Em todas elas, o Tribunal avaliará a contabilidade, o funcionamento, as finanças, o orçamento e o patrimônio, de acordo com artigo 70, *caput*, da Constituição Federal (XAVIER, 2018).

Na área contábil, o Tribunal analisa a gestão dos responsáveis pelas unidades diretas da administração federal. Na prestação de contas, avalia-se a gestão dos

responsáveis pelas unidades da administração federal indireta. Esses dois tipos são obrigatoriamente enviados ao Tribunal de Contas para julgamento. No que se refere à contabilidade especial, esta é orientada por um procedimento específico, não anual, mas esporádico, revelando a necessidade de controle (VORONOFF, 2018).

A Corte de Contas acumula outras competências também previstas em leis específicas, entre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000), que visa impor o controle das despesas por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e exige que as finanças sejam apresentadas detalhadamente aos Tribunais de Contas (da União, dos Estados ou dos Municípios).

Parte do papel do Tribunal de Contas exerce prerrogativas especiais, dentre elas a de auxiliar o Legislativo na função de controle externo da Administração, conforme previsto no art. 71 da Constituição Federal. Contudo, também detém atribuições de órgão autônomo de controle do Executivo em determinadas situações quando julga contas dos administradores e sanciona responsáveis por irregularidades, presentes nos incisos II e VIII do art. 71 (SUNDFELD; ARRUDA CÂMARA, 2020).

Diante da redação do art. 75, caput, e do parágrafo único² da Constituição Federal, as normas da seção sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária são aplicáveis à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais, municipais e o Tribunal de Contas do Distrito Federal. Porém, existe limitação às Constituições Estaduais para os respectivos Tribunais de Contas serem compostos por sete Conselheiros.

No raciocínio de Harrison Leite (2016), ao discorrer sobre o julgamento pelo STF do alcance art. 75 da CRFB, já se decidiu que a norma constitucional é clara ao estabelecer a conformidade entre o modelo federal de organização do TCU, com a necessidade de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros.

² "Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros."

Com isso, são aplicáveis as disposições constantes dos artigos da CRFB aos Estados com relação às competências e atribuições, havendo variação somente na questão do número máximo de sete Conselheiros para os dos Estados e Municípios e nove para o da União.

2.2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Com as devidas menções às previsões constitucionais sobre as competências e atribuições do TCU e considerando a previsão existência da simetria constitucional, passa-se à Corte Catarinense. A Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989 dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária mediante o controle externo pela Assembleia Legislativa a partir do seu art. 58 e seguintes.

Seu art. 59, nos incisos I a XII, trata de apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, e apreciar a legalidade de atos de pessoal, entre outros.

No que couber, são atribuídas as mesmas competências mencionadas no parágrafo anterior, quando no auxílio do controle às Câmaras Municipais, por força do art. 113, caput e § 1º do mesmo Diploma³. Assim como cabe ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo prefeito – as contas serão julgadas pelos membros da Câmara Municipal e a sua conclusão será revertida só em caso de decisão de dois terços dos vereadores.

Portanto, cabe ao órgão julgar as contas dos administradores públicos, dos responsáveis por dinheiro, bens, valores do erário e dos causadores do prejuízo, extravio ou qualquer outra irregularidade decorrente em detrimento da mesma forma, atribuições definidas na Constituição Estadual.

³ "Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, é exercida:

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62."

Como resultado do dever de fiscalizar a prerrogativa de aplicação de sanções contra as infrações legais verificadas *in loco*, a disposição constitucional permite ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas na lei (DI PIETRO, 2018).

Quanto à identificação de conduta que resulta em ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a Constituição Federal prevê em seu art. 71, inciso VIII, a aplicação das sanções como multa proporcional ao dano causado, entre outras cominações. Foi reproduzido com mesmo conteúdo no inciso VIII do art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina, ou seja, quando verificadas as irregularidades, o referido agente público será responsabilizado pelo dano ao erário.

Para regulamentar os dispositivos da Constituição Estadual, foi instituída a Lei Complementar nº 202/00, nomeada de Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Nela estão as competências que merecem enfoque estando presentes nos incisos III e XI, do art. 1.º. O primeiro estabelece a competência para “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores, [...] e as contas daqueles que derem causa a perda extraviado ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”, e o segundo dispõe que será aplicada sanção aos responsáveis quando presente ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas as sanções previstas em lei.

Acerca do julgamento das contas, as possibilidades de classificação são dadas pelo art. 18, incisos I, II e III: pelo julgamento das contas como regulares, quando não houver a presença de impropriedades, regulares com ressalva, quando a falta for de natureza formal e não resultar em dano ao erário, e irregulares quando houver ocorrência das falhas listadas nas alíneas ‘a’, ‘b’, ‘c’ e ‘d’⁴.

⁴ “a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico injustificado; e

d) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.”

Em suma, omissão, prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, grave infração à norma legal ou regulamentar, dano ao erário e desfalque público. Ainda, há a possibilidade elencada no § 1º de julgar irregulares as contas nos casos de reincidência no descumprimento de determinação pelo responsável em processo de prestação ou tomada de contas.

Mais adiante no art. 21, *caput*, da LOTCE, está explicitada a obrigação de que, quando constatada a irregularidade e existente o débito ao erário, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, com juros de mora e com possibilidade de aplicar a multa presente no art. 68⁵. Em seu parágrafo único, está previsto que, na inexistência de débito e comprovada a prática das ocorrências listadas no parágrafo anterior, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no art. 69⁶.

Nos próximos tópicos serão abordadas as questões sobre sanções pecuniárias, com a apresentação do conceito de sanção administrativa. Depois serão retomadas e aprofundadas as sanções previstas no Tribunal de Contas, com a pormenorização das sanções pecuniárias com ênfase nas multas.

2.3 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

As sanções administrativas aplicadas por instituições visam esclarecer, prevenir ou reprimir comportamentos irregulares e, assim, prevenir violações administrativas por parte da Administração Pública e contra os particulares. Além disso, podem estar previstas em lei, edital ou no contrato, funcionando como um importante meio de reparação de danos ou perdas causados pela entidade, e servem como instrumento de proteção do erário.

O procedimento de aplicação de sanções em caso de comportamento impróprio é geralmente preventivo, educativo e repressivo. Outro objetivo é remediar

⁵ “Art. 68. Quando o responsável for julgado em débito, além do ressarcimento a que está obrigado, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor do dano causado ao erário.”

⁶ “Art. 69. O Tribunal aplicará multa de até cinco mil reais aos responsáveis por contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 21 desta Lei.”

os danos causados pelos responsáveis pelos danos causados, bem como remover um contexto de abuso de direitos por parte de particulares em detrimento da administração; o interesse, em última instância, é proteger o tesouro e os interesses (FERREIRA, 2001).

Para Regis Fernandes de Oliveira (2005), o conceito de sanção é adotado na medida em que surge o desvio do comportamento, o qual gera a necessidade de se estabelecer comportamentos proibidos, obrigatórios e outros permitidos. Quando se trata de condutas que resultam na desobediência às normas, a lei estabelece uma repulsa, denominada infração.

Desse modo, adotando um critério formalista, cabe ao jurista analisar o regime jurídico do ato praticado; e quando o ordenamento jurídico atribuir a aplicação de sanção a um órgão administrativo, haverá sanção administrativa. Ainda, as sanções são classificadas em razão do seu conteúdo, como repressivas, suspensivas ou privativas de atos, privativa de bens e pecuniárias.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), as definições de infração e sanção administrativa estão ligadas, expondo a da sanção com correspondência à autoridade competente para sua imposição. Quando há descumprimento voluntário de uma norma administrativa, está identificada a infração, cabendo a autoridade no exercício da função administrativa impor providência das mais variadas presentes no Direito Administrativo, partindo de: advertências, interdições, inabilitação temporária às sanções pecuniárias, entendidas como multas.

No entendimento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007), a sanção administrativa é tida como ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a Administração Pública aplica penalidades a terceiros quando violam deveres. Esse tipo de reprimenda é voltado para a punição dos atos contrários ao ordenamento jurídico, praticados por agentes públicos ou particulares. A obrigação de obedecer está contida na previsão legal, sendo a sanção uma consequência do seu descumprimento, existindo verdadeira modificação jurídica na situação do sujeito, como em casos de multa, suspensão ou interdição de exercício de atividades, confisco ou destruição de bens e, a caducidade ou decadência de direitos.

A sanção administrativa pode derivar diretamente do texto legal, imposta mediante procedimento administrativo ou pelo simples ato. Respectivamente, a primeira dispõe da sanção legal como inobservância de norma jurídica ou de ordem administrativa; a segunda ocorre quando a Administração tem ciência da prática de infração, mas tem dúvidas sobre sua configuração e prosseguirá com uma sequência de atos que imporá a sanção ou arquivará o procedimento; e no terceiro caso, trata-se de ato único em que, verificada a infração, ouvir-se-á o infrator e aplicar-se-á a sanção (OLIVEIRA, 2005).

Sobre os atos administrativos sancionatórios aplicados a particulares, podem ser destacadas a interdição de atividade, quando a Administração proíbe o particular de praticar atos ou que incidam sobre seus bens, e a destruição de coisas, quando sumariamente a Administração inutiliza substâncias, objetos que sejam imprestáveis, nocivos ou vedados por lei. No tocante à multa administrativa, é considerada pela imposição pecuniária que o administrado recebe para compensar dano presumido da infração (MEIRELLES, 2013).

Conforme a classificação de Daniel Ferreira (2001), as sanções administrativas se qualificam a partir da natureza da restrição imposta, separando-as entre: sanções reais, as multas, ou que por outros motivos modificam situações jurídicas como perda de bens e interdição de estabelecimentos, e, sanções pessoais as que responsabilizam o sujeito passivo da sanção como suspensão de atividades.

Na mesma linha de pensamento, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2007) coloca em voga as categorias de sanção: a suspensão do exercício de atividade como a penalidade de correção ou a expulsão de servidor público do cargo, com o afastamento provisório, ou, ao particular e à indústria no exercício de sua função, estes com interdição em definitivo; o confisco e a destruição de bens, quando a Administração Pública inutiliza alimentos estragados e nocivos, contaminados ou que indiquem perigo fitossanitário; outra hipótese é quando ocorre a caducidade, com a declaração de extinção de relação jurídica ocasionada pelo inadimplemento de obrigação; na ocorrência da decadência, penaliza-se e extingue-se a relação jurídica por decorrer prazo para praticar certo ato jurídico.

Trata a multa administrativa como o pagamento pecuniário, pelo qual alguém se sujeita como resultado da infração cometida. Pode-se dividir entre caráter coercitivo ou de reparação civil, a primeira visa induzir determinada conduta ao intimidar o descumprimento de comandos provenientes da lei, e a segunda, de reparar dano causado ao erário.

Para Ruy Cirne Lima (2007), existem várias espécies de penas administrativas, como as privativas de direitos, suspensão temporária, sanções pela inexecução de contrato com a Administração Pública e penas pecuniárias, esta última é denominada multa, como nítida pena administrativa. Para ele, por meio da multa, a Administração adquire feição de prevenção e, ao arrecadá-la, consegue a indenização pela infração da norma jurídica.

Sob a ótica de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), as multas são identificadas como a modalidade sancionadora ordinária, pois exercem ao mesmo tempo a função de cumprir certos objetivos, intimidar e servem de exemplo para a obrigar o administrado a atuar conforme a pretensão da norma. Além disso, servem para que a Administração busque ressarcimento do prejuízo causado por ação ou omissão do sujeito passivo, podendo servir como multas ressarcitórias, estando subordinadas aos princípios constitucionais, como da proporcionalidade e o regramento do dever de fundamentação e motivação das decisões.

Em sua análise crítica, Alice Voronoff (2018) sumariza o pensamento de autores de Direito Administrativo⁷ e de Direito Penal⁸ para tratar sobre o conceito doutrinário de sanção, ao discorrer sobre algumas obras, caracterizando a sanção administrativa sob aspecto aflitivo, punição, castigo, havendo aproximação com termos atribuídos às penas, bem como às diferentes finalidades associadas ao termo, sejam elas preventivas, punitivas, ressarcitórias ou disciplinares. Por fim, defende de forma minoritária que a natureza administrativa da sanção reside na definição das suas características específicas na finalidade de conformação da conduta dos

⁷ Heraldo Garcia Vitta, Regis Fernandes de Oliveira, Daniel Ferreira, Rafael Munhoz de Mello e Fábio Medina Osório.

⁸ Nélon Hungria, Heleno Cláudio Fragoso, Dámasio de Jesus, Paulo Cesar Busato, Fernando Capez, Artur Gueiros e Carlos Eduardo Japiassú, Luiz Regis Prado e Nilo Batista.

particulares para alcançar os objetivos de interesse público formulados pela Administração Pública.

A base teórica se apoia nas considerações de que a sanção é um instrumento do Direito Administrativo, e é associada a outras para criar estímulos voltados para cumprimento da legislação. Portanto, entende-se que a imposição de sanções administrativas é uma disposição legal e serve para salvaguardar o interesse público.

Assim, pode-se dizer que a aplicação de sanções administrativas tem a finalidade de intimidação e visa dissuadir o administrado a não cometer a infração, bem como servir de exemplo para demonstrar que a conduta esperada pela Administração é o cumprimento da norma. Ao passo que o objetivo da sanção administrativa, na figura das multas, é o de garantir que a Administração possa buscar a devida reparação a ordem legal, prevendo uma restauração ao dano e que, em simultâneo, serve o papel de desestimular a conduta.

Desse modo, pode-se considerar as sanções administrativas como punições aplicadas pela Administração Pública, quando exercida a sua autoridade perante terceiro como resultado de uma infração administrativa, este entendido como comissão ou omissão que viola uma regra de natureza administrativa. Diante de circunstância prevista no ordenamento, a Administração Pública sancionará o desvio da conduta com diversas sanções, agindo com diferentes graus de restrições, dos mais brandos, como advertências, à cumulação de prestações pecuniárias com a suspensão de direitos.

A sanção administrativa com maior presença no ideário dos autores é a multa. Com isso em mente, adiante será abordada a normativa sobre sanções pecuniárias. Serão estudados a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com enfoque nas condutas correspondentes e multas aplicáveis, a sua possibilidade de gradação, com os valores e porcentagens.

2.4 SANÇÕES PECUNIÁRIAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Anteriormente, tangenciaram-se as funções e competências da Corte de Contas para julgar as despesas de administradores e para aplicar sanções. Em seguida, foi feita a conceituação da sanção administrativa, passando-se a analisar, em espécie, as multas, que no âmbito do controle externo estão previstas em diversas legislações infraconstitucionais e dispersas em diferentes instrumentos jurídicos.

Atualmente o Brasil possui em seu território 33 Tribunais de Contas no total, 1 (um) Tribunal de Contas da União, 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas de Estados e do Distrito Federal, 05 (cinco) Tribunais de Contas de Municípios (São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Goiás e Pará). Para fins de estudo, será analisada a previsão constitucional das sanções dos Tribunais de Contas, passando em seguida para a previsão em lei e a regulamentação própria referentes ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Considerando o contexto da Constituição de 1988, os Tribunais de Contas tiveram uma ampliação das atribuições para fiscalizar e julgar contas dos administradores, quando do julgamento, procede-se com a quitação das obrigações ou a responsabilização financeira dos agentes. Ao final do julgamento das contas dos administradores, poderá o agente ser responsabilizado pelos danos causados ao poder público. Além de reparar o dano, o Tribunal, com base na previsão constitucional e infra legal, poderá ordenar multa adicional de até 100% do valor do dano, ou, quando não identificável, a aplicação de multa pela irregularidade (SPECK, 2000).

Segundo Harrison Leite (2016), o inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal traz a previsão da aplicação das sanções contidas em lei. Quando focada em multas, pode ser dividida em três categorias: a multa proporcional ao dano ao erário, a multa de até 30% dos vencimentos anuais, e a multa simples. A primeira tem relação com o valor para o ressarcimento do dano proveniente do débito, a segunda, prevista na Lei de Finanças Públicas dispõe de multa relacionada ao vencimento do gestor que

descumpre normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, a terceira, é limitada a um valor absoluto definido em lei do Tribunal de Contas.

Na mesma linha, Helio Saul Mileski (2003) afirma que, a partir do art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal e de leis esparsas e instrumentos jurídicos, percebe-se que o Tribunal de Contas pode aplicar sanções e, dentre elas, a multa. Elas podem ser divididas em três tipos: multa proporcional ao dano causado ao erário, multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas e multa por infração às normas de administração financeira e orçamentária.

Outra providência legal adotada é a previsão, no Tribunal de Contas da União, da adoção de procedimentos de auditoria ou julgamento de contas, constatar utilização indevida de bens, equipamentos ou ilegalidade de despesas, fixado débito ao responsável, com a obrigação de devolver os valores utilizados em ordem de recompor o erário.

Desse modo, temos as multas, divididas em três espécies: multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 57, Lei Federal nº 8.443/1992); multa de até 30% dos vencimentos anuais (art. 5º da Lei nº 10.028/00) e multa simples, prevista no art. 58 da Lei Federal nº 8.443/1992 e espelhada nas respectivas Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas no território nacional.

Além disso, extrai-se do art. 71, § 3º da Constituição Federal⁹ que, das decisões do Tribunal que resultem em imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo. Ressalta-se a possibilidade da existência de duas relações jurídicas quando uma Corte de Contas estadual exerce o controle externo sobre o Município e imputa débito e multa, podendo a multa aplicada ser em favor do Tesouro estadual e o débito devido ao erário municipal.

Devido a divergências jurisprudenciais, o STF julgou o Tema 642 da repercussão geral, com a tese: “O Município prejudicado é o legitimado para execução

⁹ "§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

A Constituição Federal garantiu o cumprimento do contraditório e ampla defesa em todos os processos, judiciais ou administrativos, consoante o art. 5º, LV¹⁰. Isso significa que, no processo administrativo, seja qual for a competência em que se instale, deve-se sempre atender aos princípios constitucionais. Quando se trata dos processos no Tribunal de Contas não pode divergir, ao analisar as contas do gestor público por um processo administrativo, de natureza particularmente técnica, o tribunal é obrigado a fornecer os acessos necessários para defesa e oportunidade de manifestação.

Os atos que resultam na aplicação de débitos ou multas decorrem do julgamento e de decisões no Tribunal de Contas, quando o órgão de fiscalização constitui multas como resultado de um processo administrativo, munido de garantias constitucionais para o processo judicial e suas consequências. O título executivo é formado extrajudicialmente, sendo necessária a cobrança administrativa ou, em negativa, de inadimplemento à sua persecução por via judicial pelo Estado.

Assim, será dada ênfase na questão das multas aplicadas, a abordagem se justifica na medida em que o objetivo final é o de se estudar que critérios o Tribunal de Contas usa para efetuar a gradação e a proporcionalidade das sanções pecuniárias, com a finalidade de punição, e não só o ressarcimento, podendo ser aplicada cumulativamente, ou mesmo quando não houver a presença de débitos.

Em matéria de legislação infraconstitucional na esfera federal do controle externo, podem ser encontradas as previsões para multas simples nos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU). Segundo André Luís Carvalho (2011), pode-se falar em três espécies de multas no âmbito federal: a objetiva material, a subjetiva e a subjetiva processual. A primeira¹¹ está prescrita no art. 57, estabelecida com

¹⁰ LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

¹¹ “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.”

proporcionalidade de até 100% do valor do débito; a segunda¹² está presente art. 58, incisos I até III, com ligação entre a conduta do administrado, com gradação conforme irregularidade da qual não se identifique débito; e a terceira¹³ está prescrita nos incisos IV até VII do mesmo artigo, contrapondo a falta processual com conduta que prejudique a ação de controle externo do Tribunal.

Para Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (2012), no Brasil há implicitamente a ideia de estruturação sistêmica da atividade de controle, a partir da interpretação literal do Art. 74 sobre um sistema de controle interno, sendo o raciocínio extensível para o controle externo. A definição da estrutura deve considerar a fisionomia do paradigma federal de controle presente no Tribunal de Contas da União. As normas constitucionais devem ser aplicadas às demais cortes, no que couberem, sendo sua reprodução nas Constituições estaduais de natureza obrigatória pelo princípio da simetria. Esclarece-se, seguindo artigo¹⁴ de Lincoln Pinto da Luz, que a matéria possui entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, onde for instituído Tribunal de Contas, será inevitável a observância do esquema da União.

De acordo com breve menção no início do capítulo, no âmbito do Estado de Santa Catarina, a Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC), na forma estabelecida pela CRFB/88 e a CE/89, elenca em seu Capítulo VIII as sanções aplicáveis pela Corte de Contas catarinense aos administradores e demais responsáveis nas esferas municipal e estadual pela prática de atos irregulares. São elas: multas (arts. 68, 69, 70 e 71), inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 72), medidas cautelares; de afastamento temporário de

¹² “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;

¹³ (...) 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.”

¹⁴ O Instituto do Registro em face do atual sistema de controle da Administração Financeira. *In*: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, v. 6, p. 38, 1977.

responsáveis (art. 73) e medidas necessárias ao arresto de bens dos julgados em débito (art. 74).

A sanção que se encontra mais descrita e detalhada é a de multa, uma vez que a própria seção reserva os arts. 68, 69 e 70, incisos I ao VIII¹⁵, para detalhar as situações e a conduta correspondente, com oito diferentes fundamentos para aplicar a sanção pecuniária. Em análise do conteúdo dos incisos, entende-se que decorrem do descumprimento de condutas previamente tipificadas na legislação e as decorrentes da constatação de prejuízo ao erário. Além disso, verifica-se que possuem similaridade com a LOTCU e de outros Tribunais de Contas estaduais, inclusive o recente inciso VIII que versa sobre descumprimento de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

A princípio, a multa a que se refere o art. 70, caput, da LC 202/00 teria como teto o limite legal de cinco mil reais. Contudo, através de ato jurídico interno, na figura da Resolução nº TC-0114/15, o TCE-SC, usando do índice de correção dos créditos tributários estaduais relativos ao período de 01/01/01 a 31/03/15, fixa-se o valor máximo em R\$ 14.206,50, limite que vigorou entre 27 de maio de 2015 a 15 de agosto de 2021.

Por sua vez, passados alguns anos desde a última atualização do valor máximo da multa, foi aprovada a Resolução nº TC-0175/21, resultante de atualização do mesmo índice para os períodos de 01/04/15 a 31/05/21, de modo que o novo teto da aplicação de multas é de R\$ 21.058,29, desde 16 de agosto de 2021.

¹⁵ “I – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte dano ao erário;
II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
III – não-atendimento, no prazo fixado, à diligência ou recomendação do Tribunal;
IV – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
V – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeção ou auditorias;
VI – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal; e
VII – inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros documentos solicitados, por meio informatizado ou documental.
VIII – descumprimento de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG). (inciso incluído pela Lei Complementar n. 769/2021 – DOE de 11.01.2021).”

Ultrapassada essa questão, passa-se a estudar a Resolução nº TC-06/01 que instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Em seu capítulo IX, estão disciplinadas as sanções previstas em sua Lei Orgânica, com a anotação das previsões de percentuais mínimos e máximos para os quais é possível a aplicação de multa. Guardando simetria com as disposições da LOTCE, seu Regimento Interno descreve na mesma sequência as suas hipóteses de multas.

Seu art. 108, caput, trata da correspondente previsão de multa em até cem por cento do valor do caso causado ao erário na forma de lei, enquanto seu parágrafo único explicita que, mesmo em situações de contas irregulares de que não resulte débito, poderão ser compreendidas no montante entre oito e cem por cento do valor referido no caput do art. 109, que com as subseqüentes atualizações atingem um mínimo de R\$ 1.684,66 e máximo de R\$ 21.058,29.

Na medida em que o art. 109 repete em seus incisos I a VII, observam-se as mesmas condutas já descritas no art. 70 da LOTCE, acrescidas das dos §§ 1º e 2º, havendo situações consideradas mais brandas e gravosas, variando entre R\$ 842,33 a R\$ 21.058,29. Existem sete diferentes amplitudes de aplicação em seus incisos, as quais estão descritas abaixo:

Tabela 1 – Valores de Multas, Porcentagem e Fundamento Legal

Previsão Legal no RI	Varição	Valores
Art. 109, inciso I	20% a 30%	R\$ 4.211,65 a 6.317,48
Art. 109, inciso II	8% e 80%	R\$ 1.684,66 a 16.846,63
Art. 109, incisos III e § 1º	4% e 50%	R\$ 842,33 a 10.529,14
Art. 109, inciso IV e V	10% e 60%	R\$ 2.105,82 a 12.634,97
Art. 109, inciso VI	8% e 50%	R\$ 1.684,66 a 10.529,14
Art. 109, inciso VII	4% e 20%	R\$ 842,33 a 4.211,65
Art. 109, § 2º	80% e 100%	R\$ 16.846,63 a 21.058,29

Fonte: Elaborado pelo autor

Ressalta-se que a conduta do § 1º reproduz equivalência entre a do inciso III, aquele que não remete no prazo disposto pelo Tribunal, cópia de sua declaração de bens. Ainda, faz-se destaque que, quando não presente débito, a multa simples com maior valor econômico é a prevista no § 2º do art. 109, isto é, reservada ao

responsável que não dispor de cópia de segurança de arquivos contendo dados indispensáveis à fiscalização do Tribunal de Contas.

Logo após, sem necessidade de maiores discussões, em seu art. 111, *caput*, está descrita a multa de 30%, prevista no art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, dos vencimentos já mencionada pela doutrina em parágrafos anteriores.

Em suma, quando detectadas irregularidades ou ilegalidades contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais e quando julga as contas de administradores e responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos o Tribunal de Contas exercerá a sua atribuição, com avaliação do cabimento da aplicação de sanções previstas em lei.

A autorização para aplicar sanções pecuniárias decorre diretamente do texto da Constituição Federal nos termos do Art. 71, incisos II e VIII, que estabelece a capacidade de sancionar com multa proporcional ao dano causado ao erário, além de outras cominações presentes em legislação de regência, estabelecendo inclusive a obrigatoriedade de graduação da penalidade.

Com as explicações sobre como as sanções administrativas e as sanções pecuniárias são aplicadas pelo Tribunal de Contas, parte-se para os tópicos seguintes que abordarão aspectos da Lei nº 13.655/2018 e as alterações realizadas na LINDB, com enfoque especial dado as sanções pecuniárias no § 2º do art. 22, e a sua com posterior regulamentação pelo Decreto nº 9.830/2019.

3 ALTERAÇÕES NA LINDB E PARÂMETROS DE SANÇÃO DO § 2º DO ART. 22

Este capítulo abordará o quadro geral de insegurança jurídica que antecedeu o histórico legislativo da Lei nº 13.655/2018, a qual acrescentou a LINDB dez novos artigos relacionados a normas de interpretação do direito público, e será dada ênfase nos §§ 2º e 3º do art. 22 por tratarem da dosimetria necessária à aplicação de sanções.

3.1 A LINDB E A NECESSIDADE DE MUDANÇA

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro era conhecida como Lei de Introdução ao Código Civil, quando promulgada no Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, possuindo um conjunto de regras para a implementação do Direito Civil. Ao longo dos anos a legislação foi sofrendo diversas alterações que aumentaram seu escopo de norma dispositiva para todo o ordenamento (FARIAS; ROSENVALD, 2017).

Segundo Flávio Tartuce (2019), o Decreto-Lei nº 4.657/1942 trata-se de um conjunto de normas sobre normas, entendido na doutrina como norma de sobredireito, pois o seu conteúdo versa propriamente sobre as normas jurídicas, em especial pela maneira como prevê a aplicação de normas no tempo e no espaço, a compreensão e o entendimento, disciplinando fontes de direito.

A Lei de Introdução ao Código Civil, depois da alteração concretizada pela Lei nº 12.376/10, recebeu a denominação de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A mudança de nomenclatura foi provocada em primeiro momento pela concepção de que não se pode trabalhar a interpretação limitada ao direito privado (NOHARA, 2018).

Em linhas gerais, a LINDB é uma norma jurídica que visa regulamentar as demais normas, contendo normas gerais de criação interpretação e aplicação no ordenamento jurídico, bem como critérios de integração nos casos em que não haja previsão legal, conferindo a possibilidade ao magistrado de decidir com base na analogia, nos costumes e nos princípios jurídicos gerais na presença de lacunas na lei.

Em 2013, o Prof. Carlos Ari Sunfeld, juntamente com outros acadêmicos, começou a gestar uma proposta de reforma da LICC. Tinha como objetivos consolidar a “[...] lei definidora dos grandes modos de funcionamento do direito, de operação das normas gerais ou individuais que ele se compõe”, além de criar as condições para o direito público brasileiro ter uma melhora na qualidade decisória exercida pela Administração Pública, nos três Poderes e nos órgãos autônomos de controle (SUNDFELD, 2019, p. 33-34).

Na obra *Contratações Públicas e seu Controle* se encontra trabalho dos Professores Carlos Ari Sunfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto com o seguinte título “Uma Nova Lei para Aumentar a Qualidade Jurídica das Decisões Públicas e seu Controle”. Foram reunidos artigos sobre desafios atuais ao controle e do controle para modernizar e propor um sistema de contratações públicas eficientes. Nela se encontra a proposta inicial do que viria a se tornar o PL da Segurança Jurídica (PALMA, 2020).

O artigo teve como base provocações anteriores feitas por uma comissão de juristas coordenada pela Prof^a Maria Sylvia Di Pietro, a qual buscou responder à questão de pensar se o Direito Público brasileiro precisaria de reformas estruturais. A resposta foi positiva, e constatou-se que algumas questões mereciam intervenção legislativa para resolver o desequilíbrio na aplicação geral de normas no Brasil. Contudo, a comissão foi descontinuada por desinteresse do Executivo e mudança de estratégia para aprovação dos projetos separados (SUNDFELD, 2018).

Para Anastasia (2015, p. 5-6), um problema atual do Brasil é a crise de confiança e falta de segurança no ambiente institucional entre o Estado e os cidadãos, empresas e terceiro setor. Afirma que desde a década de 1980 os órgãos de controle – externo e interno – como CGU, Tribunais de Contas e Ministério Público se fortaleceram, contudo os mecanismos atuais falham em resolver conflitos de visão ou evitar voluntarismos nos controladores, sendo necessária a correção. Esse caminho passa pelo incremento da “[...] qualidade das decisões públicas e de seu controle tem de ser um objetivo de Estado, envolvendo todos os Poderes”.

Seria preciso a criação de incentivos ao administrador público honesto para que este possa inovar, o que não é possível com a adoção de ritos burocráticos e ineficientes, para que possa adotar novas abordagens para a solução de problemas recorrentes e os novos desafios da Administração Pública. Abre-se espaço ao administrador quer agir de forma ética e inovadora, aprendendo a tolerar o erro e a separar essa conduta de uma presunção de desonestidade ou má-fé (BINENBOJM; CYRINO, 2018).

Esse ambiente de incertezas, riscos e insegurança é associado ao debate sobre a paralisia da Administração Pública ocasionada pela reticência na tomada de decisões dos administradores por receios de responsabilização em excesso pelos órgãos de controle (NOHARA; MOTTA, 2019). Entende-se que o expressivo aumento de regras sobre processo e controle da Administração acabou por gerar um ambiente de incerteza e imprevisibilidade para os gestores públicos, causando paralisia na tomada de decisões. (MARQUES NETO; FREITAS, 2019).

Sobre paralisia e segurança jurídica, leciona Justen Filho (2015, p. 30):

[...] a incerteza sobre a validade de atos estatais produz efeitos destruidores da segurança jurídica e da legítima confiança dos sujeitos públicos e privados. A possibilidade de que um ato legislativo ou administrativo venha a ser desfeito muito tempo depois de sua produção conduz à paralisia – tanto da atividade estatal quanto da própria atuação dos particulares.

Sobre o tema, Rodrigo Valgas dos Santos (2020) trabalha em sua obra **Direito Administrativo do Medo** sobre esse fenômeno de paralisia e ingerência de decisões dos agentes públicos. Indica que o “apagão das canetas” ou paralisia decisória é consequência direta do receio que agentes públicos possuem do controle externo sobre suas decisões, mantendo a inércia para evitar risco, como estratégia de fuga da responsabilização. Nela, denomina o causador como o controle externo disfuncional por meio do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Considerando que o Direito possui normas com conteúdo bastante abstrato ou por vezes indeterminado, por um lado exige-se do administrador a adoção de balizas para interpretação das normas que os gestores aplicam no dia a dia. Como consequência, há o caráter criativo da sua aplicação, contudo é gerado risco de a

responsabilização acabar por limitar esse protagonismo do administrador, causando verdadeira resistência em decidir e inovar.

Segundo Sundfeld (2019), teve-se o diagnóstico de uma crise, e sua superação deveria ser dada por duas tendências: juízes e controladores deveriam compartilhar de algum modo a construção do interesse público, e o compartilhamento pela administração de responsabilidade na produção normativa com os legisladores. Contudo, reformas pontuais e esparsas nas mais variadas leis sobre atuação dos órgãos não seriam a solução, sendo necessária uma solução legislativa.

Sob um viés de pragmatismo e diante de decisões tomadas apenas com base nas abstrações e conceitos jurídicos indeterminados, torna-se imperioso exigir do julgador que pense nos efeitos concretos das alternativas decisórias apresentadas. Com isso, pode-se incorporar ao seu julgamento essas reflexões, deixando as conclusões menos sujeitas a críticas sobre uma possível falta de justificativa (LEAL, 2016). Nesse caso, considera-se a ação dos órgãos de controle como necessária em um ambiente democrático, contudo a vigilância e fiscalização não podem resultar em ambiente de incerteza e baixa previsibilidade.

Com esse cenário em mente e com amparo em pesquisas Acadêmicas da Sociedade brasileira de Direito Público (SbDP), Grupo Público da FGV Direito SP, o Senador Antônio Anastasia apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 349/15, com o fito de aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público. Inclusive foi, durante a tramitação do projeto de lei, publicada obra consolidando estudos sobre o referido projeto de lei, coordenada pelo Prof. Flávio Unes (DI PIETRO, 2021).

Para Eduardo Jordão (2018, p. 65-66), o objetivo do projeto de lei passa pela segurança jurídica e avança como esforço para aprimorar a gestão pública nacional. Essa melhora enfrenta o obstáculo referente ao gargalo jurídico, compreendido entre a paralisia e o medo. A solução proposta para a redução de entraves jurídicos e culturais passa pela introdução de “[...] pragmatismo e contextualização na interpretação e operação das normas de direito público”. Existiria uma cultura jurídica idealizada e irrealista do controle ao revisar as ações dos gestores públicos e as

instituições administrativas. Com isso em mente, não são raras as oportunidades em que os órgãos de controle possuem interpretações diferentes do gestor e entendem que a solução para aplicação da norma seja diversa.

Ressalta-se que se dá mais espaço para inovar quando presente segurança jurídica, notadamente ao se aceitar a possibilidade de insucesso do gestor público bem-intencionado. A necessidade já foi tratada previamente na Lei nº 13.243/2016, com particularidade que se aplica ao setor da inovação tecnológica, com a tarefa de criar estímulos ao desenvolvimento. A Lei incluiu importantes mudanças na antiga Lei de Inovação de 2004, como um dos seus avanços relevantes para esse estudo, cita-se a previsão de medidas de incentivo para inovação tecnológica, ao estabelecer processos diferenciados de contratação e tratamento quando presente risco tecnológico.

Por sua vez, o Decreto nº 9.283/18 regulamenta esse conceito de risco tecnológico pela “possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação”.

3.2 DA TRAMITAÇÃO DO PL 349/15 AO DECRETO Nº9.830/19

O projeto de lei que dá início à discussão legislativa das alterações na LINDB se dá por meio do protocolo pelo Senador Antônio Anastasia do PLS nº 349/15 em 9 de junho de 2015. Pela proposta, a Lei conteria dois artigos destinados a incluir dez dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e determinar o período de vigência da Lei.

A Senadora Simone Tebet foi designada como relatora da matéria. Após a discussão de ideias entre os juristas, em 29 de março de 2017 o documento inicial foi aprovado na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania do Senado (CCJC), com emendas. Foi alterada a numeração dos artigos a serem inseridos na LINDB; com supressão do par. único do art. 21, inseridos parágrafos 2º e 3º ao art. 22, e, principalmente, criado o artigo 30, que diz respeito a atuação das autoridades públicas para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas (SUNDFELD, 2017).

Em 10 de abril de 2017 foi aprovado o texto final do PLS nº 349/2015, sem novas alterações significantes em relação ao documento elaborado pela CCJC, e em 18 de abril a Presidência do Senado o encaminhou à Câmara dos Deputados (BRASIL, 2017). Junto à casa revisora, o documento recebeu a numeração de Projeto de Lei nº 7.448/2017 e teve como relator o Deputado Federal Paulo Abi-Ackel. O projeto passou pela CCJ e seguiu pela análise conclusiva¹⁶. Após, encaminhou-se o projeto para sanção presidencial em 5 de abril de 2018 (BRASIL, 2017b).

No mesmo mês de abril, um conjunto de associações nacionais formadas pela ANAMATRA, AJUFE, ANPT, ANPR, CONANMP, SINAIT protocolou o Ofício nº 219/2018 destinado ao Presidente da República, solicitando o veto integral do PL. Em suma, eram contrárias ao conjunto de expressões abstratas existente no Projeto, alegando a contradição com seu propósito, abrindo espaço para uma interpretação casuística e arbitrária. A Lei poderia acabar com a atividade do controle e impor ônus excessivo por meio do pragmatismo e consequencialismo.

Nessa mesma linha, a PGR enviou Nota Técnica conjunta nº 1/2018 à Presidência da República postulando veto integral ao projeto, questionando a criação de obstáculos ao controle da Administração Pública e o aumento da indeterminação pela criação de mais insegurança jurídica ao Direito Público. O entendimento seguiu a linha proposta pelo TCU por meio da sua Consultoria Jurídica ao encaminhar “Análise Preliminar do PL nº 7.448/2017” e Parecer, opinando pela impugnação de cada um dos dispositivos.

Em defesa do projeto, vários doutrinadores de direito administrativo, como Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e outros, elaboraram as “Respostas aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017”, sustentaram a importância e a relevância do projeto para a redução da insegurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro. Próximo da data limite da sanção presidencial em 23 de abril de 2018, o TCU propôs um debate público em sua sede, que contou com a presença de diversos juristas. Nessa oportunidade,

¹⁶ Caso não haja decisão terminativa nas comissões, com a aprovação do projeto, ele é encaminhado da casa iniciadora à casa revisora sem precisar passar pelo Plenário.

as reflexões tratadas no evento foram compiladas em documento oficial indicando as impressões e os posicionamentos (BRASIL, 2018).

Não obstante, os ruídos e interpretações divergentes levadas ao conhecimento do Poder Executivo, o Presidente da República sancionou a Lei com vetos parciais, por meio da Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018. Para justificar, alegou a contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, em especial dos seguintes itens: parágrafo único do art. 23, o art. 25 no todo, incisos II e parágrafo segundo do art. 26; os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 28 e o § 2º do art. 29, decisão que restou mantida pelo Congresso Nacional.

Finalmente, no dia 26 de abril de 2018 foi publicada a Lei nº 13.655/2018, que modificou e acrescentou os artigos 20 a 30 ao Decreto-lei nº 4.657/42 (LINDB). A partir da publicação da Lei, as discussões doutrinárias se tornaram acaloradas diante da inovação legislativa e a necessidade de se compreender o formato para a operacionalização dos seus institutos, bem como das possíveis interpretações a partir da visão dos órgãos de controle da Administração Pública.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2021, p. 87), a Lei não trouxe necessariamente inovações, pois muitas das novas previsões “praticamente se limitam a explicitar princípios informadores do direito administrativo, no que se refere às decisões tomadas pela Administração Pública e à atividade de controle que sobre ela exerce”. Nessa mesma linha, Carlos Ari Sundfeld (2019) indica que os novos preceitos não representam novo paradigma, e sim uma iniciativa de dispor de forma geral no ordenamento jurídico os conceitos que já são trabalhados pelo controle público e resultam de boas práticas jurídicas.

Segundo Palma (2018), a Lei não busca se colocar como adversária dos princípios ou conceitos jurídicos indeterminados, mas traz uma reflexão sobre o modo empregado. Considera que, ao administrar, se interpretam as normas públicas para aplicação dos casos concretos, dá exemplos como uma professora de escola primária ao construir uma aula com base no programa curricular básico, ao médico que toma decisões diante de um cenário de escassez ou ao técnico do IBAMA ao interpretar conceitos jurídicos indeterminados e decidir se expede ou não uma licença ambiental.

Ao final, coloca que a norma prevê um comando de sensibilização do controlador para considerar os obstáculos e dificuldades reais do gestor no dia a dia. Para que essas decisões sejam afastadas ou tornem-se alvo de sanção, exige-se uma carga decisória com um ônus argumentativo maior ao controlador.

Conclui-se, portanto, que a recente alteração da Lei Introdutória aos Princípios do Direito brasileiro teve um impacto óbvio no trabalho do Tribunal de Contas, notadamente ao especificar em seu art. 20, a sua aplicação nas esferas administrativa, controladora e judicial. Por exemplo, a aplicação de sanções com base em simples motivo jurídico e sem ter em conta as circunstâncias de fato que justificam o comportamento, ou seja, as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 alargaram o espectro de ingerência da LINDB, inserindo diversas previsões que atingem diretamente o direito administrativo.

Decorrente de um processo de discussão tumultuado e polarizado é natural que durante o processo de aplicação e interpretação das normas haja debates e diferentes pontos doutrinários, com inúmeras discussões acerca dos dispositivos inseridos na LINDB. Considerando essa questão, foi publicado o Decreto nº 9.830/19, com a finalidade de se regulamentar os artigos 20 a 30 da LINDB.

Em seu texto os artigos da LINDB não elencam a necessidade de serem regulamentados, causando estranheza à comunidade jurídica. O desejo das diferentes autoridades da administração, controle e judiciária poderiam regulamentar a aplicação da LINDB, cada uma dentro de suas competências, de modo que alguns dos conteúdos introduzidos pelo decreto podem representar alternativas para mitigar as regras previstas na LINDB, como casos de decisões pautadas em valores abstratos (TRISTÃO; KANAYAMA, 2019).

Segundo Luiz Magno Pinto Bastos Júnior (2019), um dos pontos principais do decreto foi a reserva de um capítulo específico sobre o dever de motivação, que visava garantir a qualidade dos motivos da decisão emitida pelos órgãos de fiscalização, entendida pela prescrição de como deve ser o processo decisório e a motivação das decisões, conferindo mais segurança ao gestor ao explicitar as escolhas e propondo maiores diretrizes para o controle.

No que diz respeito à responsabilização dos servidores públicos em particular, a norma promulgada pelo Poder Executivo baseou-se nos ensinamentos desses seguidores do LINDB e de seus idealizadores no intuito de proteger o administrador público honesto, entendido como aquele que cumpre suas funções, independentemente de eles cometerem erros ou deixarem de atingir o propósito originalmente pretendido com sua decisão, ou comportamento (NIEBUHR, 2019).

Em suma, para compreender os objetivos que configuram os novos regulamentos, o Decreto Regulamentar nº 9.830/19 veio dar concretude às disposições do LINDB, tornando as regras do diploma significantes para a organização da administração pública no Brasil. Mais adiante, ainda neste capítulo, será estudada a inclusão do parágrafo 2º do art. 22, com vistas a discorrer sobre os seus reflexos como regra geral de dosimetria necessária à aplicação das sanções.

3.3 A INTRODUÇÃO DE PARÂMETROS PELOS §§ 2º E 3º DO ART. 22

Neste tópico, abordar-se-á a previsão legal para aplicação de sanções presente na LINDB, será elaborado um estudo específico sobre o acréscimo do § 2º do art. 22 como um incentivo a proporcionalidade na dosimetria aos agentes. O § 3º do mesmo artigo traz previsão sobre a consideração na dosimetria das demais sanções com mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Serão brevemente abordadas outras iniciativas legais como previsão em leis, resoluções e guias para graduação das sanções e avaliação da conduta presentes no do CADE, BCB E CGU.

Quando do protocolo do PLS 349/15, o art. 22 era numerado como 21 e possuía somente o parágrafo único, em virtude do *caput* e do § 1º do art. 22, que tratam de questões de contextualização, assim optou-se por focar nos dois parágrafos inseridos por emenda da Relatora Senadora Simone Tebet na CCJC. Em seu Parecer nº 22/2017, a justificativa para inclusão foi o seguinte:

Consideramos que a norma é não só conveniente, mas também oportuna, pois, a partir dela, o exercício da função dos órgãos controladores deverá levar em conta a realidade do gestor fiscalizado. Um ponto positivo dessa alteração é a exigência de explicitação de critérios – mínimos que sejam – para a dosimetria de sanções administrativas, tema ainda pouco debatido, mas causador de muitos problemas práticos.

Creemos, porém, ser possível aperfeiçoar o dispositivo, para nele incluir dois parágrafos com o objetivo de tratar mais detalhadamente sobre a dosimetria em matéria de direito público. Para tanto, utilizados, com pequenas adaptações, o texto do *caput* do art. 128 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reconhecido como um dispositivo que trata do tema de forma apropriada, inclusive para proibir o *bis in idem*.

Nesse sentido, leciona Irene Patrícia Nohara (2018) que a reprodução do *caput* da Lei nº 8.112/90 configura uma ênfase à necessária análise de individualizar a sanção no Direito Público. Anteriormente, citando o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, não se tinha por hábito invocar a individualização da pena para sanções mais genéricas, somente para prática de infrações funcionais. Com isso, estão presentes na LINDB, nova previsão que estende a tutela para novos âmbitos de medidas sancionatórias, não só os do poder disciplinar. O dispositivo do § 3º trata de uma tentativa de relativizar o excesso da Administração Pública quando avalia as circunstâncias e aplica inúmeras sanções de igual natureza e com relação ao mesmo fato. Dessa forma, pode-se servir para contrapor as demasias e assimetrias quando se aplica o Direito Público.

Segundo Di Pietro (2021), os parágrafos reforçam a exigência de proporcionalidade em matéria de aplicação de sanções, ao repetir o preceito já presente no art. 128 da Lei nº 8.112/90. Explica que a jurisprudência já demonstra que em inúmeros processos há o questionamento alegando excesso de punição, como tentativas de revisão de punição de agências reguladoras. Com os § 2º do art. 22, o que antes era princípio agora é entendido como regra jurídica. Sobre o § 3º, comenta que se torna relevante em razão da sobreposição de instâncias sancionadoras, uma vez que um fato pode ensejar punição nas administrativa no Tribunal de Contas, no CADE e agências regulares ou cível por improbidade. Visa impedir que se cumulem diversas sanções por uma mesma infração, exemplifica a negativa pela impossibilidade de duas penas pela mesma conduta.

Para Eduardo Jordão (2018, p. 85-87), a leitura do art. 22 deve ser conduzida em dois blocos: primeiro, uma leitura do *caput* e parágrafo primeiro, visto que ambos os dispositivos contam com a previsão de contextualização na aplicação das normas de Direito Público; segundo, os §§ 2º e 3º, por versarem sobre os critérios para dosimetria das sanções. Com isso em mente, indica que ambos têm o objetivo de que se preste atenção às circunstâncias fáticas, uma vez que as sanções invadem a esfera

do cidadão retrospectivamente e deveria ser considerado que “[...] a sanção anterior *impacta o quantum da sanção posterior*, mas aquele não impede esta”.

Nessa linha, expressa Martín Haerbelin:

(...) o art. 22, §§ 2º e 3º, estabelece ainda determinações específicas sobre a consideração da realidade no momento da aplicação das sanções aos agentes, determinando que sejam consideradas, nessa aplicação, diversos critérios objetivos, quais sejam: natureza e gravidade da infração, danos dela provenientes, circunstâncias agravantes e atenuantes e antecedentes do agente. Com isso, impede-se a aplicação do direito administrativo sancionado formado por critérios vagos, subjetivos e, aqui também, descolados da realidade. (2019, p. 91)

Conforme a lição de Giuseppe Giamundo Neto (2019), não se encontra na Lei Orgânica do TCU ou ato normativo interno normatização de como ocorreria a dosimetria objetiva das sanções. Ao contrário do Direito Penal, essa posição foi reconhecida por meio do Acórdão nº 1.747/2018, rel. Aroldo Cedraz¹⁷. Ainda indica outros cinco¹⁸ acórdãos em que a corte discorre sobre métodos compreendidos para dosimetria da sanção; considera a boa-fé processual da parte, guarda proporção com a quantidade e a gravidade das irregularidades, desconsidera a capacidade financeira do responsável, circunstâncias do caso concreto como reconhecimento de participação nos ilícitos, entre outras.

Além disso, Giamundo Neto (p. 220-221), ao discorrer sobre § 3º do dispositivo, destaca a proibição de ser imposta dupla sanção pelo mesmo fato à mesma pessoa. Em síntese, aplica-se a norma pela soma de dois componentes pela “[...] aplicação de sanção ao agente em outra esfera, seja administrativa, seja judicial. O segundo componente necessário para a aplicação da norma é a identidade do fato ou da conduta passível de punição”.

¹⁷ Enunciado: No âmbito do TCU, a dosimetria da multa e demais sanções 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 das sanções, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

¹⁸ Acórdão 2677/2018-Plenário, rel. Benjamin Zymler, Acórdão 976/2018-Plenário, rel. Bruno Dantas, Acórdão 939/2017-Plenário, rel. Bruno Dantas, Acórdão 483/2017-Plenário, rel. Bruno Dantas e Acórdão 3340/2015-Plenário, rel. Bruno Dantas.

Para Clarimar Motta Júnior (2019), essa orientação da Corte de Contas está em sintonia com o Supremo Tribunal Federal no sentido de ser exigida comprovação do prejuízo aplicar multas. Inclusive, cita que no Mandado de Segurança nº 36.017/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a corte constitucional julgou que “[...] a fixação de multa em patamares distintos para cada um dos jurisdicionados envolvidos no mesmo fato, considerando a gravidade da conduta de cada responsável”.

Desse modo, entende-se que, havendo entendimento do TCU em que são feitos apontamentos sobre a gravidade e a natureza da irregularidade para efeito da aplicação da sanção, não havia procedimento explícito ou regulação objetiva. O que acaba por estar contida nos parâmetros no § 2º do art. 22, com oportunos os parâmetros de dosimetria fixados nos §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB.

Tecendo breves comentários sobre o Decreto nº 9.830/19, no que diz respeito à regulamentação dos parágrafos tratados, verifica-se que o art. 16, incisos I a VI e § 2º, repetiram alguns conceitos contidos na Lei e acrescentaram que, quando se tratar de decisão que imponha sanção ao agente público, a motivação considerará também o nexo de causalidade e a culpabilidade do agente.

Após o Decreto regulamentador, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo promoveu em 14 de junho de 2019 um seminário sobre os “Impactos da Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”, e ao final foram aprovados 21 enunciados em sessão plenária. Dentre eles, pode-se destacar os de nº 14 e 15, que auxiliam na discussão sobre a interpretação dos §§ 2º e 3º.

O de número 14 trata da sintonia da norma com o princípio da proporcionalidade, sugerindo que, quanto à dosimetria das circunstâncias agravantes ou atenuantes, a sua aplicação pode ser preferencialmente positivada em lei, regulamento, súmula ou consulta administrativa. Ato contínuo, o de número 15 considera que para efeito do disposto no § 2º do art. 22 da LINDB, quando não houver regulação específica, podem ser utilizados conceitos de direito penal, de forma subsidiária e desde que derivem de um núcleo comum constitucional, com respeito aos princípios gerais do direito sancionador.

Essas dificuldades de definições objetivas para dosimetria da sanção não são exclusivas dos Tribunais de Contas. Pode-se citar que outros órgãos já passaram por problemas parecidos antes e depois de uma mudança legislativa própria, a exemplo do CADE, BCB e CGU. Contudo, algumas soluções foram sendo desenvolvidas para melhor fornecer parâmetros e auxiliar a cada entidade no cumprimento das suas atividades de fiscalização e aplicação de sanção.

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica, quando da edição da Lei nº 12.529/2011, recebeu críticas por não prever fatores para tipificação dos ilícitos e a fixação de multas-base e a previsão de atenuantes e agravantes. Ao contrário dos EUA ou a Comissão Europeia, o Brasil não possui norma que auxilie ou restrinja a interpretação da lei. Essa ausência de parâmetros ocasiona a dificuldade em arbitrar os valores das multas, para uma possível individualização da conduta, o que existe é uma tipificação das condutas observadas e punidas (VALLADARES, 2013).

Em 2020, com vistas a resolver essas questões, o CADE submeteu à consulta pública nº 02/2020 a versão preliminar do seu Guia de Dosimetria de Multas de Cartel¹⁹. O guia teve como base a prática da autarquia entre os anos de 2012 e 2019 e tem subsídios do *benchmark* nº 04/2020²⁰, que adequará a dosimetria das multas em cartéis às melhores práticas internacionais. Em consulta ao site da instituição, ainda não se tem notícia de documento consolidado.

Já o Banco Central do Brasil teve a prática de dosimetria da penalidade administrativa alterada após a vigência da Lei nº 13.506/17. Com a edição da Lei, a autarquia aprovou a Circular nº 3.857/17, adotando um critério trifásico de apuração da penalidade administrativa, com fixação de pena-base, em seguida incidência de agravantes e atenuantes, e ao afinal certificar-se de causas de aumento de pena. Em Capítulo IV, dispõe sobre o cálculo correspondente à penalidade de multa, para

¹⁹Minuta Preliminar – Guia de Dosimetria.

https://cdn.cade.gov.br/Portal/Not%C3%ADcias/2020/Cade%20estende%20prazo%20para%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20%C3%A0%20vers%C3%A3o%20preliminar%20do%20Guia%20de%20Dosimetria%20de%20Multas%20de%20Cartel_Minuta_Guia_de_dosimetria.pdf

²⁰ Benchmarking internacional sobre dosimetria de penalidades antitruste. Disponível em <http://antigo.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/publicacoes-dee/documentos-de-trabalho#:~:text=Documento%20de%20Trabalho%20n%C2%BA%2004/2020%20%2D%20Benchmarking%20internacional%20sobre%20dosimetria%20de%20penalidades%20antitruste>

auxiliar na definição do montante, bem como outras penalidades. Com a previsão expressa das balizas a serem utilizadas, há maior facilidade para que o processo administrativo sancionador analisar por concreto as circunstâncias fáticas. (MENDES, 2020).

A própria CGU possui estudo referencial²¹ e Manual de Processo Administrativo Disciplinar para formular parâmetros de dosimetria das sanções disciplinares com base no *caput* do art. 128 da Lei nº 8.112/90. A conclusão do estudo sugere que, embora a lei forneça critérios, falta um detalhamento do método para ponderar os critérios, gerando divergências em sua aplicação. Conforme se mostra abaixo, o relatório do estudo apresenta uma fórmula com diversas variáveis, atribuindo notas a natureza, gravidade, dano, circunstâncias e antecedentes.

Tabela 2 – Critérios da CGU para avaliação de conduta

ELEMENTOS BALIZADORES	GRADUAÇÃO	VALOR
NATUREZA	01 a 07 - Culpa Leve	
	08 a 14 - Erro Grosseiro ou Culpa Grave	
	15 a 21 - Dolo	
GRAVIDADE	01 a 07 - Baixa	
	08 a 14 - Média	
	15 a 21 - Alta	
DANO	0 - Inexistente	
	01 a 07 - Leve	
	08 a 14 - Médio	
	15 a 21 - Grave	
CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES	-21 a 0	
CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES	0 a 21	
BONS ANTECEDENTES	-21 a 0	
MAUS ANTECEDENTES	0 a 21	
SOMA DOS GRAUS		

Fonte: CGU

Desse modo, entende-se que, mesmo havendo entendimentos do TCU em que são feitos apontamentos sobre a gravidade e a natureza da irregularidade para efeito da aplicação da sanção, não havia procedimento explícito ou regulação objetiva.

²¹ Dosimetria das Sanções Administrativas. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>

A chave para a mudança veio por meio da mudança legislativa e está contida nos parâmetros de dosimetria fixados nos §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB.

Além disso, foram listadas algumas experiências de outras entidades que também estão sujeitas à LINDB e que, mesmo antes da edição da Lei, percebiam a necessidade de complementação dos parâmetros para a aplicação da dosimetria, inclusive a necessidade de detalhamento do *caput* do art. 128 da Lei nº 8.112/90. Considerando que ele foi usado como inspiração para a redação dos §§ 2º e 3º, a regulamentação dos critérios dispostos no âmbito de cada autoridade não é só bem-vinda, mas também necessária para garantir um tratamento proporcional, isonômico e com respaldo de segurança jurídica.

No próximo e último capítulo, faremos um estudo sobre a forma de aplicação das multas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com vistas a evidenciar o posicionamento estabelecido na Corte de Contas, e se houve alteração após a vigência da Lei nº 13.655/18 e do Decreto nº 9.830/19.

4 ESTUDO DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS APLICADAS NO TCE-SC

De início, este capítulo final introduz um panorama sobre como a Corte de Contas catarinense aplica multas e se está considerando os novos parâmetros trazidos pelo § 2º do art. 22 da LINDB.

Objetiva-se abordar como se constitui o cálculo do *quantum* das sanções pecuniárias aplicadas, a apresentação do entendimento predominante no TCE-SC. Para isso, verifica-se como a corte considera os parâmetros do § 2º do art. 22, utilizando como base os Acórdãos proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

O objetivo principal deste trabalho se traduz em um estudo do TCE-SC para avaliar quais critérios utiliza para gradação das multas e verificar se foi influenciado diante das mudanças na LINDB. Finalmente, encerra-se o trabalho com a disposição sobre os parâmetros trabalhados após a legislação, com reflexões sobre boas práticas já adotadas pela corte e possibilidades da estruturação de critérios e normativas para orientar a atuação dos membros do tribunal, seu corpo técnico e a atuação do MPC.

4.1 POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para efetivo estudo do cenário atual do tema no âmbito do Estado de Santa Catarina, realizou-se uma pesquisa na base de dados de jurisprudência selecionada do TCE-SC por meio da base de dados e-Papyrus²².

Na oportunidade foram utilizados os seguintes parâmetros: a) utilizou-se a ferramenta de “Pesquisa livre”; b) foi empregado o termo “multa”. A pesquisa em 11 de março de 2022 apresentou 57 resultados. Desses resultados, a data de julgamento mais antiga era 12/11/2018 e a mais recente 15/3/2021.

Após o estudo do conteúdo de cada acórdão do resultado inicial, constatou-se que 27 acórdãos não tratavam de discussões acerca do valor atribuído como

²²Jurisprudência selecionada. Disponível em: <https://epapyrus.tce.sc.gov.br/?textoLivre=&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=>.

multa, mas sim da existência ou não de irregularidades que justificassem a sanção como: relatório de auditoria, prestação de contas, representações sobre irregularidades, denúncias, não estando relacionados em primeira mão com o objeto do presente estudo.

Com isso em mente, analisaram-se diretamente a ementa dos 30 acórdãos, conforme disposto no Apêndice I, e desses foram separados acórdãos que sumarizam o entendimento, bem como foram acrescentados outros que foram referenciados pelos relatores e que não apareceram durante o uso da ferramenta de pesquisa de jurisprudência.

Ademais, foram estudados os argumentos utilizados para sustentar manutenção da multa ou a justificativa para sua redução, a partir dos votos dos relatores, focam-se nos processos que se relacionam com o tema do presente estudo de modo a obter os parâmetros de fundamentação.

4.1.1 PARÂMETRO ATUAL DO TEMA NA CORTE DE CONTAS CATARINENSE

Desse modo, passa-se ao estudo específico dos acórdãos, dos itens a serem abordados, e comenta-se sobre as fundamentações jurídicas do voto dos relatores que subsidiaram a decisão, com o intuito de traçar um panorama do entendimento predominante na corte.

O primeiro caso envolvendo o objeto do presente estudo foi um Recurso de Reexame nº 10/00725852, protocolado no Tribunal de Contas em 8/10/2010, possuindo como objetivo contestar as multas que lhe foram aplicadas no Acórdão nº 0572/2010, proferido no processo REP 08/00606680. A peça recursal teve por base o art. 80 da LOTCE e recebeu a confirmação da área técnica à época – Consultoria Geral – para reduzir as multas cominadas para o mínimo legal do art. 109 do RITCE, e o entendimento foi acompanhado pelo MPC.

No mérito do recurso, foram discutidas as irregularidades que levaram à aplicação das multas com o pedido de redução do seu valor. À época, requereu-se a redução das sanções em razão de uma interpretação subjetiva da lei, e que o valor somado das multas ultrapassaria os princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade. A área técnica alegou que caberia a redução das multas que fossem superiores ao mínimo legal, em razão do art. 93, inciso IX da CRFB, sobre o dever de fundamentação da decisão e a nulidade quando ausente.

Discorreu-se sobre a previsão do art. 210 do RITCE, o qual estabelece que a discussão dos processos se inicia quando da apresentação do relatório, cabendo ao relator a sua apresentação. Teceu considerações sobre a previsão do CPC/73 para os requisitos essenciais da sentença e decisão, como relatório e fundamentos.

Informou que cabe ao relator presidir a instrução dos processos distribuídos para si e formular o relatório e voto, sendo sua competência a avaliação do conteúdo do processo, existência de ilegalidade, sua gravidade, a complexidade dos atos, reincidências e outros aspectos específicos. Com base nesses dados, poderá mensurar o valor da multa a ser cominada, submetida à deliberação do Órgão Colegiado do Tribunal de Contas, não sendo a multa ato pessoal, isolado ou injustificado, confirmada por deliberação coletiva, o que afastaria hipótese de abuso de poder e observa o princípio da razoabilidade.

No que lhe concerne, o corpo técnico voltou a indicar que o valor das multas não estaria motivado. Sem expor os motivos em concreto para sua aplicação, não se poderia aferir a razoabilidade da medida, com conseqüente redução de tais multas ao patamar mínimo. Por fim, o relator reafirmou a sua competência, junto ao colegiado, para aplicar a multa segundo sua convicção.

Como justificativa, escreveu que no processo originário foi apresentada motivação específica; indicando que “[a] ausência, no edital e na minuta do contrato, de cronograma físico-financeiro é falta grave, pois deve a Administração, de forma planejada, antever todos os compromissos que arcará”. Configurando, assim, grave infração às normas da Lei de Licitações, citou precedentes²³ do STF sobre a motivação da decisão. Ao final, concluiu que foi demonstrado que as multas cominadas estariam devidamente fundamentadas quanto à gradação, sendo o valor de 15% razoável e não estando caracterizado abuso de poder na sua aplicação possuem amparo legal no art. 70 da LOTCE e art. 109 do RITCE.

²³ RE nº 140370-5/MT e AgReg. No Habeas Corpus 105.349 São Paulo.

Ressalta-se que esse foi o primeiro caso encontrado que possui como pedido principal a caracterização da ausência de fundamentação para mensurar a multa acima do mínimo legal. Quando do julgamento do acórdão ainda não havia precedentes no TCE-SC, contudo, atualmente, o que se verifica é que existem alguns precedentes do Plenário, que seguem esse entendimento.

Exposto esse caso exemplificativo do TCE-SC, passa-se para uma leitura dos acórdãos que seguem esse entendimento da corte, elencando os argumentos que norteiam a decisão. No caso do voto abaixo, a multa foi orçada em R\$ 2.000,00, e conforme se verifica na ementa do voto abaixo, o entendimento é de que as multas são arbítrio do julgador, com cada processo possuindo peculiaridades específicas.

Ilícito continuado. Princípio “bis in idem”. Não configuração.

As multas aplicadas pelo Tribunal de Contas estão dentro do arbítrio do julgador, assegurados os limites da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, em razão das situações concretas analisadas nos processos, não constituindo situações caracterizadoras de ilícito continuado, assim como não ofende o princípio do *bis in idem*.

Não uniformidade na Aplicação das Multas. Não configuração.

Cada processo possui suas peculiaridades e sua decisão dever ser proferida com base nas especificidades do caso concreto. A mera divergência de entendimento sobre a mesma questão jurídica não é capaz de gerar incidente de uniformização de jurisprudência.

(TCE-SC; REC 17/00608379 - Plenário; Relatora Sabrina Nunes Iocken, 2018)

Ademais, a Diretoria de Recursos e Revisões, em seu parecer nº 35/2018, confirma alguns pontos adicionais sobre o entendimento. Reforça a ideia de que cada processo possui suas peculiaridades, a serem decididas com base no caso concreto, com agravantes e atenuantes que justificam adoção de valores distintos. Ressalta que, mesmo que o Tribunal Pleno não tenha aplicado multa em situações semelhantes, haveria a competência para se rever os entendimentos.

Ainda, consigna que as decisões proferidas pelo Tribunal Pleno não vinculam o entendimento dos relatores, mesmo em matéria semelhante, pois são considerados aspectos como a irregularidade cometida, as provas existentes, gravidade dos fatos e a reprovabilidade da conduta do agente. De modo que alega ser plausível que existam processos com aplicação de multas com valores distintos, mesmo em infrações de idênticos dispositivos legais.

Estando o valor da multa compreendido nos limites de 8% a 80% do art. 109, inciso II, do RITCE, não se vê ocorrência de desproporcionalidade à ocorrência, principalmente quando a multa foi fixada no valor de R\$ 2.000,00 e o limite à época se figurava em R\$ 11.412,00.

Nesse sentido, seguiu o REC 19/00713460, de relatoria de Luiz Roberto Herbst. Por sua vez, a DRR sugeriu conhecer do recurso e no mérito negá-lo, por meio do parecer nº 247/2020, mesmo não identificando fundamento que ancorasse a aplicação de multas acima do valor mínimo legal, informando que o relator poderia exercer a sua discricionariedade no momento de julgar para rever o valor da multa.

Em outra oportunidade, no REC 19/00713117, nota-se que a decisão se deu por maioria de votos, sendo a proposta vencedora a de relatoria de Luiz Eduardo Cherem. Em seu voto, discorreu que mesmo após leitura atenta do processo, Relatórios Técnicos, Pareceres do MPC e do voto do relator no processo originário, não sobreveio fundamentação que amparasse a majoração das multas aplicadas ao recorrente. Com a sinalização do entendimento divergente e com base na existência de precedentes²⁴ pela redução, propôs a seguinte ementa:

Recurso de Reexame. Serviços de engenharia. Projeto incompleto. Inércia para revisão. Descumprimento de normas para acessibilidade. Multas. Redução do valor aplicado. Parcialmente procedente. A Ausência de motivação da decisão recorrida justifica a redução do valor da multa ao mínimo legal, em obediência ao princípio da motivação das decisões judiciais e administrativas, consagrado pelo art. 93, inciso XI da Constituição Federal (TCE-SC; REC 19/00713117 – Plenário, Voto Majoritário, Luiz Eduardo Cherem, 2021).

Tendo em vista o voto em comento, o Conselheiro Herbst abriu divergência, na qual faz algumas indagações se o voto quando amparado em relatórios técnicos estaria suficientemente motivado para elevar a multa acima do mínimo legal ou se seria necessária redação expressa explanando o motivo específico. Argumentou que a multa decorreria do convencimento do relator e do órgão colegiado julgador, de acordo com critérios de razoabilidade relacionadas a reincidência da irregularidade no tempo e a condições materiais e circunstanciais em que a infração foi operada.

²⁴ TCE-SC; REC 17/00156885-Plenário, rel José Nei Alberton Ascari, julg. 26/03/2018 e TCE-SC; REC 15/00625911, rel. Wilson Rogério Wan-Dall, julg. 12/12/2016.

O caso em questão tratou da discussão de duas multas aplicadas no valor de R\$ 3.000,00, devido a alterações em projeto original de traça de via rodoviária sem os correspondentes projetos definitivos. Com isso, o ritmo de execução da obra foi adiado em cerca de quatro anos, finalizando que esses elementos seriam suficientes para aplicar no patamar próximo a 20% do valor máximo previsto, e que a aplicação na forma do art. 70, inciso II, da LOTCE, indica o enquadramento legal da infração e o valor do contrato como circunstâncias a subsidiar a conclusão.

Ao final do voto, reconheceu a ausência de regra positivada, ou jurisprudência consolidada sobre as condições a serem atendidas para elevação acima do valor mínimo. Ato contínuo, indicou a necessidade de uniformidade de decisões, recomendando o encaminhamento dos votos e a decisão para a Presidência do Tribunal, com fito de se examinar possível alteração no Regimento Interno para estabelecer condições ou critérios para aplicação de sanções pecuniárias em patamar acima do mínimo previsto em lei.

Diferente dos itens anterior, em que se os seguintes casos se referem a casos de manutenção do valor das multas, ou redução com base nos art. 70, inciso II, da LOTCE e art. 109, II do RITCE. No seguinte caso, cenário versa quando se trata de multas proporcionais ao débito, presentes no art. 68 da LOTCE, e art. 108 par. único do RITCE.

No REC 18/00501924 sob relatoria de Sabrina Nunes Locken. Ao verificar a ausência de conluio entre o recorrente e a beneficiária, reconheceu o excesso na aplicação da multa proporcional ao débito, reduzindo a multa de 100% do valor do débito para 10%, passando de equivalente R\$ 60.000,00, para R\$ 6.000,00. O mesmo entendimento de redução foi aplicado também, com relação a adoção de redução para o padrão de 5% do valor proporcional ao débito, no REC 18/01136588 pelo relator Cleber Muniz Gavi. Em ambos os casos, inicialmente os valores foram nesse patamar em razão de que no processo originário o repasse financeiro para subvenções sociais teria ocorrido repasse irregular de recursos.

Ressalta-se que o objeto de estudo neste tópico é realizar um estudo do atual entendimento do tema no TCE-SC, e desse modo, concluiu-se que há

posicionamentos divergentes na Corte de Contas. Tal fato é evidenciado na existência de controvérsia, e a problemática de procedimentos para a dosimetria de sanções. Mesmo não tendo sido citados os correspondentes §§ 2º e 3º do art. 22, da LINDB, o seu conteúdo se encontra no cerne das discussões para aplicação das sanções.

4.1.2 PRÁTICA DO TCU SOBRE O § 2º DO ART. 22

Na esteira do que foi exposto, será feito um breve paralelo entre a posição do TCE-SC e a posição extraída em trabalho realizado pela FGV Direito SP sobre a aplicação da LINDB pelo TCU. Muito embora não haja posição de hierarquia entre os Tribunais de Contas, certamente há uma influência em razão das amplas considerações que a Corte de Contas federal realiza por sua atuação, alguns autores reconhecem como o órgão mais atuante em gestão pública do país.

Realizada essa introdução, reconhece-se que os posicionamentos adotados podem servir de paradigma de interpretação para as demais cortes, ressalta-se que não se utilizará tais parâmetros irrestritamente. Contudo, é imperioso reconhecer que ao menos observam as práticas do TCU com vistas a formar um raciocínio consubstanciado em parâmetros presentes na operacionalização da Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro.

Segundo Yasser Gabriel (2020), em breve comentário sobre as situações que implicam em multa aos controlados, as separa em três hipóteses; quando há dano à administração, prática de ato irregular, ainda que sem prejuízo ao erário e falta de cooperação ou descumprimento reiterado de determinação do tribunal. E há sinais de que o Tribunal tem recorrido à LINDB para o momento da dosimetria de multas, vez que a sua lei orgânica e o regimento interno determinam limites mínimo e máximo, sem especificar critérios para se aumentar ou diminuir.

O mesmo autor, ao tratar sobre os esforços menciona o Acórdão 1176/2020 do Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes. Ao aplicar a multa indica a presença de irregularidade e o emprego de método que considerou os seguintes métodos; o cargo ocupado, superior ou subordinado; conduta irregular, possuía documentação hígida ou equivocada; agravantes e atenuantes, caso o agente público já tenha tido contas rejeitas ou se não havia outras pendências em processos no TCU. Ao final,

elucida que seria recomendável ao tribunal elaborar norma específica prevendo critérios de dosimetria para suas sanções.

Em 2021, o Grupo Público da FGV Direito SP realizou webinar com o título “Nova LINDB no TCU: um balanço dos 2 primeiros anos”. Nele foram apresentados resultados acerca de pesquisa formulada com todos os acórdãos do TCU que expressamente utilizaram novos dispositivos da Lei nº 13.655/2018. Ao discorrer sobre os resultados, expressaram certos avanços e dificuldades para que a jurisprudência de contas crie um ambiente institucional mais favorável à segurança jurídica e inovação das funções públicas.

Em seu Relatório de Pesquisa, sob a coordenação de Juliana Bonacorsi de Palma (2021, p. 49-52), percebeu-se que o dispositivo mais utilizado do art. 22 da LINDB é o seu § 2º, com ocorrência em 36 acórdãos da pesquisa. Levando a concluir que o principal uso do artigo é para fins de dosimetria das penalidades como definição das multas aplicadas com base na Lei Orgânica do TCU.

Ao tratar de alguns apontamentos, o que se destacou foi a falta de uma efetiva descrição do contexto a ser usada para a subsunção a lei. Não havendo modo expresso de descrição das circunstâncias fáticas consideradas no caso em concreto, bem como dos requisitos mínimos expostos no texto do parágrafo segundo, notadamente “[...] 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”.

Um segundo destaque foi feito com relação à ausência de fundamentação clara da justificativa para classificação da gravidade atribuída ao comportamento sob análise do Tribunal. Para os pesquisadores do estudo, falta a apresentação de elementos para classificar uma conduta como grave, ou ao menos se motivar o raciocínio que se considerou para concluir a gravidade da infração. Abre-se a questão de que em razão da vagueza dos parâmetros do art. 22, § 2º, necessária complementação para resolver a pendência sobre o cálculo da dosimetria.

Um terceiro ponto levantado trata da discrepância que se encontrou entre a aplicação de sanções diferentes a casos listados como possuindo circunstâncias

semelhantes, afirmando ser de se identificar coerência entre os elementos considerados para valorar a conduta, como antecedentes e o percentual de multa. Inclusive, descreveu-se que existem casos com circunstâncias semelhantes, contudo por peculiaridades não descritas de modo expreso, receberam um valor de multa diferente.

Por fim, haja vista o registro de diferenças encontradas, não há necessariamente apontamento de que o percentual fuja dos limites definidos em lei e no regimento interno, não havendo vício aparente. Por outro lado, o cálculo das sanções ainda representa um obstáculo para a melhora institucional, segurança jurídica e redução da incerteza decisória. Termina-se o estudo com recomendação de que a autoridade cumpra o ônus imposto pela lei de esclarecimento da fundamentação.

Assim, conclui-se que há dificuldades para encontrar as circunstâncias e elementos que constituem a quantificação da sanção aplicada aos controlados, como individualização da multa aplicada, com vistas a se adotar um determinado padrão com padrões mínimos para aferição da conduta e culpabilidade. E como o TCU, o TCE-SC também segue necessitante de esforços para rediscutir a interpretação que do relator quanto a competência para analisar as peculiaridades do caso, sendo necessária uma nova interpretação à luz das alterações trazidas pela inovação legislativa da Lei nº 13.655/18 e uma normativa interna do órgão.

4.2 REFLEXÕES E RECOMENDAÇÕES DE PRÁTICAS FUTURAS

Inicialmente, este trabalho tendeu ao recorte pautado na aplicação direta de multas. Contudo, ao longo dos estudos sobre se teve aprofundamento sobre o tema e chegou-se à reflexão de que a discussão em específico sobre os valores das multas se dá de modo mais aprofundado quando o agente público apresenta defesa que vise desconstituir a sanção ou reduzir o valor da sua aplicação ao mínimo legal.

Tendo feito o panorama sobre os acórdãos dos TCE-SC, passa-se a explorar atos internos que realizam menções indiretas ou tenham relação com os objetivos contidos nos §§ 2º e 3º, do art. 22 da LINDB. Como se trata de matérias que se tangenciam, podem servir de balizas para início de discussões sobre a

regulamentação de critérios para aplicação da lei no âmbito do Tribunal, a partir de práticas previstas e já adotadas no órgão.

O primeiro é a Portaria nº TC 0670/2015, que aprovou o Manual de Procedimentos de Auditoria de Regularidade do Tribunal de Contas. Prevendo em sua Matriz de Responsabilização regras para as auditorias e apresentação de achados. Inclusive com definições da avaliação da conduta do agente, como ação corpórea ou da omissão praticada pelo responsável; nexos de causalidade, como a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o achado; culpabilidade, como a reprovabilidade da conduta adotada, prevendo a verificação da existência de circunstâncias atenuantes ou agravantes.

A segunda é a Resolução nº TC-0107/2015, que trata sobre a edição de Súmula de Jurisprudência para fins de uniformização de entendimento, em que constitui-se de enunciado que reflete o entendimento do Tribunal de Contas sobre determinada matéria de sua competência, a partir de reiteradas deliberações no mesmo sentido. Considerando os legitimados para a sua proposição no art. 11²⁵, entende-se que seria uma ferramenta que poderia auxiliar na discussão sobre a fixação de entendimento ou a reinterpretção de prática já adotada. Até o momento a corte possui as Súmulas²⁶ de nº 1, 2 e 3, datadas de 2016, 2017 e 2021.

²⁵ "Art. 11. Podem propor a Uniformização de Jurisprudência:

I – o Presidente, por iniciativa própria ou mediante proposta apresentada:

- a) por Conselheiro ou Auditor substituto de Conselheiro;
- b) pela Consultoria Geral ou unidade de controle;

II - em caráter incidental:

- a) o Relator, de ofício ou a requerimento de responsável ou procurador habilitado, nos autos do processo de fiscalização;
- b) o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma de parecer nos autos do processo de fiscalização.

Parágrafo único. O requerimento referido no inciso II deste artigo poderá ser apresentado na fase de citação, audiência, interposição de recurso ou propositura de revisão."

²⁶ "nº 1: O enquadramento sob a forma de cargo único, agrupando variadas funções com diferentes graus de responsabilidade e complexidade, é considerado irregular e enseja a denegação do registro do ato de aposentadoria, e da respectiva pensão, diante do pressuposto constitucional de que a cada cargo público correspondem natureza e complexidade específicas.

nº 2: A exigência de utilização exclusiva de cartão eletrônico com chip de segurança em edital licitatório, que tem como objeto a contratação de serviços pela Administração Pública, não caracteriza restrição à competitividade do certame, em razão de possuírem capacidade de armazenar dados de forma mais segura.

nº 3: Contar-se-á o prazo para a interposição do recurso da data de publicação da deliberação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas ou da data de entrega da notificação pela via postal, o que ocorrer por último."

Desse modo, com a alteração legislativa, objetiva-se construir uma sistematização da aplicação de normas de Direito Público, tornados requisitos legais alguns condicionantes para a validade das decisões, unidos a respectivos parâmetros de aplicabilidade. Seguindo iniciativa de conferir maior coerência ao ônus imposto a autoridade do controle pela LINDB, as súmulas também encontram respaldo no art. 30, que gera dever de aumentar segurança jurídica ao aplicar normas, seja por meio de regulamentos súmulas administrativas e respostas a consultas (MOREIRA; PEREIRA, 2018).

Por fim, fala-se sobre a Portaria nº TC-0156/2021, que define os critérios e os pesos do procedimento de análise de seletividade com relação a denúncias, representações e outras demandas, na forma da Resolução nº TC-0165/2020. O procedimento serve para priorizar ações de controle externo para alinhá-las ao Planejamento Estratégico e às Diretrizes de Atuação do Controle Externo. As próprias justificativas de regulação consideram a necessidade de se assegurar maior eficiência e efetividade ao controle externo.

Outro ponto específico a ser elogiado é a definição de uma fórmula matemática e um sistema de pontuação para expressar sobre relevância, risco, oportunidade e materialidade, ou seja, adotando critérios que consideram elementos que guardam similaridade com os do § 2º do art. 22. A partir de uma matriz comum, são analisados padronizados entendimentos comuns que consideraram o histórico de débito ou multa do atual administrador da Unidade Gestora; o relato de fraude ou corrupção; os possíveis danos decorrentes da materialidade ao analisar o valor dos recursos fiscalizados e o impacto no orçamento, entre outros.

Nessa esteira, verifica-se que embora haja resistência para adoção de nova interpretação dada aplicação de multas, de acordo com os ditames legais da LINDB, o Tribunal já adota diretivas e iniciativas que procuram tratar de questões de melhora de eficiência e gestão. A corte poderia aproveitar essas novas experiências e práticas já adotadas para prever critérios comuns para avaliação da gravidade das sanções,

uma vez que se verifica que, na ausência deles, a tendência quando se aplicam e mantêm sanções pecuniárias é a adoção do padrão do mínimo legal para o dispositivo, seja ele o descumprimento reiterado de determinação da corte, de prejuízo ao erário a prática de ato irregular. Inclusive, facilitaria o trabalho do controle ao dispor de definições comuns, disponibilizando fundamentos idôneos e parâmetros comuns aos Conselheiros, para quando é verificada uma irregularidade se possa responsabilizar na devida proporção.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho nasceu de uma curiosidade para se aprofundar nos estudos e explorar as atuações do controle à luz das mudanças trazidas pela Lei nº 13.655/18. Para isso, traçou-se um panorama do entendimento consolidado do Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre a aplicação de sanções pecuniárias e parâmetros das multas.

Os objetivos desse trabalho foram alcançados, a partir do que foi possível observar e verificar pelas consultas junto ao sistema de pesquisa de jurisprudência do TCE-SC e pela leitura do Diário Oficial eletrônico para encontrar casos de referência. Nele procedeu-se ao estudo dos votos dos relatores em processos do TCE-SC, em especial nos recursos de reexame e reconsideração, bem como à leitura do posicionamento do corpo técnico, identificando-se que não há utilização explícita do § 2º do art. 22, da Lei nº 13.655/18.

De início, foi apresentado o conceito do que são os Tribunais de Contas, com tratamento inicial ao Tribunal de Contas da União, suas competências, autonomia papel de controle e capacidades sancionatórias. Nesse ponto, tratou-se das sanções administrativas para falar das sanções pecuniárias disciplinadas no âmbito do TCE-SC, por meio de normas infralegais e regulamentares.

Avaliou-se o contexto de paralisa decisória que deu motivação aos esforços que resultaram na aprovação da Lei nº 13.655/18. Tratou-se sobre as discussões doutrinárias que deram origem ao anteprojeto de lei, sua tramitação legislativa e os impactos gerados para a Administração Pública, Poder Judiciário e órgãos de controle. Sobre seus reflexos na atividade do externo, percebeu-se que continuam a repercutir, mesmo depois de quase quatro anos de sua publicação.

Decorrido todo esse tempo, evidenciou-se que o problema não estava concentrado nos tribunais de contas, uma vez que a própria CGU possui estudos para regulamentação das sanções do art. 128, *caput*, da Lei nº 8.112/90. Também se exemplificou a jornada que o CADE realizou ao passar por mudanças legislativas em 2011 para aprimorar seus critérios para aplicação de sanções a cartéis. Não poderia

ser diferente a situação do Banco Central do Brasil, que já enfrentou em parte esses problemas por meio de alteração legislativa própria em 2017, vindo a criar critérios para aplicar sanções em atos normativos como resoluções e circulares.

Portanto, o TCU ainda tem um longo caminho pela frente para regular internamente a dosimetria das sanções e sistematizar, com critérios mais claros, a aplicação da LINDB na interpretação das normas de Direito Público e gestão da Administração. Essa resposta tardia ao chamado da inovação legislativa também está presente no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Dessa maneira, avaliou-se primeiramente os métodos seguidos pela Corte de Contas catarinense na hora de multar o agente público, e como já se suponha, não existem critérios claros. Ao longo do trabalho, chegou-se à conclusão de que o relator do processo no Tribunal pode adotar um valor com base em convicção, desde que respeitados os valores de referência de no mínimo R\$ 842,33 ou R\$ 1.684,66, e máximo de R\$ 21.058,29.

Essa postura se mostrou rígida de 2012 a 2016, contudo vem mudando para considerar a necessidade de uma motivação e fundamentação mais sólidas. Percebeu-se que não existe procedimento predeterminado para a gradação das sanções pecuniárias, sendo a análise casuística. Contudo, quando as multas são aplicadas acima do mínimo legal, há debate sobre a possibilidade concreta da minoração para o mínimo presente em lei, e para patamares de 5% ou 10% quando decorrente de multa proporcional ao débito.

Também não se teve notícia do uso direto das disposições presentes no § 2º do art. 22 da LINDB. Mesmo sem menção expressa ao dispositivo, indiretamente o posicionamento do tribunal vai no sentido de reconhecer necessária a positivação de critérios melhores critérios e parâmetros em seu Regimento Interno.

Entendeu-se que a corte não possui entendimento consolidado sobre os melhores critérios para aplicação, com dois caminhos possíveis de discussão. A primeira linha adota a convicção do relator para analisar as peculiaridades de cada caso, com uso de parâmetros mais abstratos e uso de conceitos jurídicos indeterminados para majorar a multa; a segunda vai no sentido de requerer

fundamentação e motivação que descrevam a gravidade da infração, os danos causados, as circunstâncias de culpabilidade ou os antecedentes do agente, posicionando-se alguns relatores pela minoração da sanção no valor mínimo legal. Enquanto não se tem a uniformização de multas, segue-se com debates sobre a necessidade de mudança.

Admite-se que ao longo da pesquisa, houve momentos em que se teve surpresa diante de certos argumentos levantados pelo corpo técnico do tribunal, em especial alguns posicionamentos retóricos de que decisões do Tribunal Pleno não podem vincular o entendimento de relatores, nem serem levadas em consideração, mesmo em casos semelhantes.

Ao passo que a Lei nº 13.655/2018 vem em boa hora, uma vez que serve de fundamento com o qual obriga o controlador a considerar aspectos como da irregularidade cometida, as provas existentes, a gravidade dos fatos e a reprovabilidade da conduta do agente. Portanto, é forçoso reconhecer reflexos dos §§ 2º e 3º do art. 22, da LINDB, contudo a citação direta dos seus dispositivos ainda é pouco explorada pela Corte de Contas catarinense.

Um achado positivo a ser mencionado são as iniciativas do TCE-SC para definir critérios para análise de seletividade com relação a denúncias, representações. Esses parâmetros postos são balizas que orientam o corpo técnico, Ministério Público e Conselheiros a terem de decidir com base em valores predeterminados.

Dessa maneira, norteia-se a atividade da corte para uma necessária mudança interna, com adequado detalhamento – por portaria, decisão normativa ou súmula – de parâmetros que facilitem a defesa dos agentes públicos a identificar os argumentos pelos quais se julga a conduta e aplicam-se sanções.

REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Apresentação. *In: Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Senado Federal, Brasília, 2015, pp. 5-7. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 8 mar. 2022.
- BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Decreto Federal nº 9.830/19 (LINDB)**. *YouTube*, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NPhLjjOkYN0>. Acesso em 11 fev. 2022.
- BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis**. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, p. 468-491, 2014. Edição Especial: administração pública, risco e segurança jurídica. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 5 mar. 2022.
- BUGARIN, Bento José. **O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas**. *Revista do TCU*, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out/dez 2000. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/954>. Acesso em: 9 mar. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Tramitação** – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em 8 mar. 2022.
- BRASIL. **Atividade Legislativa** – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em 8 mar. 2022.
- BRASIL. **Tramitação** – PL 7.448/2017. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em 8 mar. 2022.
- BRASIL. **Nota técnica conjunta n.º 1/2018**. Ministério Público Federal. Brasília, 11 abr. 2018. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf. Acesso em 8 mar. 2022.
- BRASIL. **Sancionado com vetos projeto que muda princípios das decisões de órgãos públicos**. 26 abr. 2018. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/536817-sancionado-com-vetos-projeto-que-muda-principios-das-decisoes-de-orgaos-publicos/>. Acesso em: 6 mar. 2022.
- BRASIL. **Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017**. Tribunal de Contas da União. Palestrantes: Min. Raimundo Carreiro, *et al.* Brasília, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E669CF7C50166EE5E12AA13CE>. Acesso em 2 mar. 2022.
- CARVALHO, André Luís. **O Controle Financeiro Exercido pelo TCU**. *In: Curso Prático de Direito Administrativo*. 3ª ed. rev. atual. E ampl. Carlos Pinto Coelho Motta (org.), 1217-1239. Belo Horizonte: DelRey Editora, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1985 p.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A nova LINDB e o direito administrativo: o que esperar?** p. 113-120. *In: Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 22, nº 58, p. 1-176, abr-jun/2021. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=127572>. Acesso em 13 fev. 2022.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALDO, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB**. 15. ed. ver. ampl. e atual. Salvador: JusPodium, 2017. 976 p.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 823 p.
- FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas** (Coleção Temas de Direito Administrativo, n.º 4). São Paulo: Malheiros, 2001. 208 p.
- GABRIEL, Yasser. **Parâmetros da LINDB em multas do TCU**. Jota. 10 de jun de 2020. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/uma-leigeral-inovadora-para-o-direito-publico-31102017. Acesso em: 6 mar. 2022.
- GIAMUNDO NETO, Giuseppe. **As Garantias do Processo no Tribunal de Contas da União**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 256 p.
- HAERBERLIN, Martín. **Comentário ao art. 22 da LINDB**. *In: DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael, coord. Segurança jurídica na aplicação do Direito Público. Comentários à Lei 13.655/2018*. Salvador: JusPodivm, 2019.
- JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*, p. 63–92, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Artigo 24**. *In: Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília, Senado Federal, 2015, pp. 29-30. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em 8 mar. 2022.
- LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016. 520 p.
- LEAL, Fernando. **Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas**. *In: O caso do PL 349/15. Transformações do direito administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias*. Rio de Janeiro, Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18009/Transforma%C3%A7%C3%B5es%20do%20). Acesso em 13 de fev. 2022
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e reel. por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Editores Malheiros, 2007. 590 p.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 188 p.
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; SUNDFELD, Carlos Ari. **Segurança jurídica e eficiência na Lei de introdução ao direito brasileiro**. *In: Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília, Senado Federal 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.
- MARQUES NETO. *Et al.* **Respostas aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 824 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. 1040 p.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. vol. I, São Paulo: Editora Malheiros, 2007. 766 p.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. 400 p.

MENDES, Humberto Cestaro Teixeira. **A Dosimetria da Penalidade Administrativa Aplicada pelo Banco Central, após a Vigência da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017**. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. v. 14, n. 1. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1043>. Acesso em: 7 mar. 2022.

MOTTA JÚNIOR, Clarimar Santos. **Limites da Competência Sancionatória dos Tribunais de Contas**. Curitiba: Juruá, 2018. 154 p.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Decreto Federal nº 9.830/2019**. *YouTube*, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rsnn3n4EOKI>. Acesso em 11 fev. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, hermenêutica e novos parâmetros ao direito público**. Curitiba: Juruá, 2018. 82 p.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no direito público: Lei nº 13.655/2018**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2019. 128 p.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. **Art. 30 da LINDB: O dever público de incrementar a segurança jurídica**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, p. 243-274, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657>. Acesso em: 6 mar. 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 143 p.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018)**. Rev. Direito Adm. Rio de Janeiro, vol. 279, pp. 209-249, mai-ago, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/82012/78227>. Acesso em 7 mar. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **O PL da Segurança Jurídica e as Pesquisas Acadêmicas**. 2018. Disponível em: <https://sbdp.org.br/2018/04/23/a-proposta-de-lei-da-seguranca-juridica-na-gestao-e-do-controle-publicos-e-as-pesquisas-academicas>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de (coord), *et al.* **Relatório de Pesquisa: Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo, FGV Direito SP, apoio Confederação Nacional da Indústria, 2021. 82 p. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/evento/nova-lindb-tcu-balanco-2-primeiros-anos#:~:text=RELAT%C3%93RIO%20da%C2%A0pesquisa%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20novos%20dispositivos%20da%20LINDB%20pelo%20TCU>. Acesso em 12 fev. 2022.

RIBAS JÚNIOR, Salomão. **Corrupção Endêmica**. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Co-edição Autor, 2000. 282 p.

RIBAS JÚNIOR, **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 348 p.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. 224 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. 924 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Uma lei geral inovadora para o Direito Público**. Jota. 03 out. 2017. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/uma-leiger-al-inovadora-para-o-direito-publico-31102017. Acesso em: 6 mar. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Comentários às Alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro**. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo, 11 jul. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qayMnkVvm0Q>. Acesso em: 8 fev. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação**. In: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Anotada: Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. **Competências de Controle dos Tribunais de Contas – Possibilidades e Limites**, p. 19-57. In: Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade. Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho (org.). São Paulo: Almedina, 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil**: lei de introdução e parte geral. vol. 1., 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 712 p.

TRISTÃO, Conrado; KAAYAMA, Ricardo Alberto. **LINDB e sua regulamentação pelo decreto 9.830/19**. Jota, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lindb-e-sua-regulamentacaopelo-decreto-9-830-19-20072019>. Acesso em 4 mar. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. 428 p.

VALLADARES, Hugo Emmanuel D Gonçalves. **Dosimetria da pena de multa em cartéis no âmbito do Cade**. Dificuldades e perspectivas comparadas aos EUA e à Comissão Europeia. RDC, vol. 1, n.º 2, Novembro 2013, pp. 45-73. Disponível em: <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrenca/article/download/84/70/417>. Acesso em: 6 mar. 2022.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 339 p.

XAVIER, Marília de Araújo Barros. **Direito sancionador**: estudos no direito tributário. 2018. 180 p. Dissertação (Mestrado em Direito Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/21807>. Acesso em: 8 fev. 2022.

APÊNDICE I – Acórdãos do Tribunal de Contas

Ordem	Nº do processo	Informações
1	REC 17/00608379	Relatora: Sabrina Nunes locken; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 12/11/2018
2	REC 18/00594274	Relator: Cesar Filomeno Fontes; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 12/08/2019
3	REC 18/00167927	Relator: José Nei Alberton Ascari; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 22/01/2020
4	REC 18/01221500	Relator: Wilson Rogério Wan-Dall; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 03/02/2020
5	REC 18/00062580	Relator: Wilson Rogério Wan-Dall; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 16/03/2020
6	REC 18/00581006	Relator: Gerson dos Santos Sicca; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 22/04/2020
7	REC 18/01039035	Relatora: Sabrina Nunes locken; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 29/04/2020
8	REC 19/00168097	Relator: Gerson dos Santos Sicca; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 27/05/2020
9	REC 15/00073102	Relator: Cesar Filomeno Fontes; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 08/06/2020
10	REC 18/00130250	Relator: José Nei Alberton Ascari; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 19/08/2020
11	REC 18/00708863	Relatora: Sabrina Nunes locken; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 19/08/2020
12	REC 18/00799567	Relator: José Nei Alberton Ascari; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 19/08/2020
13	REC 18/00537872	Relatora: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 26/08/2020
14	REC 18/00537953	Relator: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 26/08/2020
15	REC 18/00527303	Relator: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 26/08/2020

16	REC 18/01099798	Relator: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 05/10/2020
17	REC 19/00138260	Relator: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 07/10/2020
18	REC 18/01136588	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 21/10/2020
19	REC 18/00703209	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
20	REC 19/00914104	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
21	REC 18/00666508	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
22	REC 19/00384890	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
23	REC 19/00713460	Relator: Luiz Roberto Herbst; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
24	REC 18/00666419	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
25	REC 19/00215273	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 28/10/2020
26	REC 19/00766822	Relator: Cleber Muniz Gavi; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 04/11/2020
27	REC 18/00800670	Relator: José Alberton Ascari; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 11/11/2020
28	REC 19/00643585	Relator: Herneus de Nadal; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 03/02/2021
28	REC 19/00778324	Relatora: Cesar Filomeno Fontes; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 10/02/2021
30	REC 19/00713117	Relatora: Luiz Eduardo Cherem; Órgão Julgador: Plenário; Data do Julgamento: 15/03/2021

Fonte: Elaborada pelo autor (2022).