



ALUMNI

Revista da Associação dos Antigos Alunos
de Direito da UFRJ

O DIREITO SANCIONATÓRIO NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

THE SANCTIONING RIGHT WITHIN THE COURTS OF AUDITORS

Ricardo Affonso Ramos¹

RESUMO: O presente trabalho busca apresentar novos instrumentos sancionatórios disponíveis ao controle externo da Administração Pública, função essencial desenvolvida pelos Tribunais de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo. Assim, passa-se à análise do poder sancionatório do Sistema Nacional de Tribunal de Contas, fundamentado no artigo 71 da Constituição Federal, norma constitucional que serve como diretriz para a previsão das sanções em espécie a serem previstas em legislação. A bem da verdade, a composição nacional do Sistema de Tribunais de Contas importa em uma esparsa legislação dos entes federados, todos igualmente competentes em matéria sancionatória, desde que, é claro, observem as diretrizes constitucionais. A partir de um breve estudo das sanções aplicadas por esta Instituição Superior de Controle, procura-se relacionar as regras sancionatórias aos postulados da proporcionalidade e razoabilidade, que devem estar sempre presentes na aplicação das normas que restringem direitos. Por fim, apresenta-se alguns instrumentos consensuais e preventivos que vêm se mostrando eficazes e que possibilitam de igual maneira o estrito exercício da *accountability* pública.

PALAVRAS CHAVE: Controle externo; *accountability*; *enforcement*; consensualidade; termo de ajuste de gestão.

ABSTRACT: The present work seeks to present new sanctioning instruments available to the external control of the Public Administration, an essential function developed by the Courts of Accounts, in assistance of the Legislative Power. Thus, we proceed to the analysis of the sanctioning power of the National System of Court of Auditors, based on Article 71 of the Federal Constitution, a constitutional rule that serves as a guideline for the application of the

¹ Advogado público. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: ricardoramos@brladvogados.com.br

specific sanctions. As a matter of fact, the national composition of the System of Courts of Accounts implies a sparse legislation of the federated entities, all equally competent in sanctioning matters, as long as, of course, they observe the constitutional guidelines. Based on a brief study of the sanctions applied by this Superior Control Institution, we seek to relate the sanctioning rules with the postulates of proportionality and reasonableness, which must always be present in the application of the rules that restrict rights. Finally, there are some consensual and preventive instruments that have been shown to be effective and that also enable the strict exercise of public accountability.

Keywords: Supreme Audit Institutions; accountability; enforcement; consensuality; management adjustment deal.

Introdução

A *accountability* realizada pelos Tribunais de Contas, especialmente considerando o nível de gravidade de suas sanções, precisa observar detidos parâmetros de necessidade, suficiência e proporcionalidade, até em virtude do grau de intervencionismo inerente à atividade que a controladoria exerce na gestão pública de agente eleito diretamente pela vontade popular.

Não há *accountability* sem o *enforcement*, que é traduzido como o conjunto de “prerrogativas sancionatórias das instituições de controle e a capacidade de exigir o cumprimento de suas decisões” (WILLEMANN, 2017, p. 32). A aplicação de sanção, independente de sua natureza, é a resposta estatal mais clássica aos desvios de comportamento. Por consequência, é natural que as instituições estatais de controle apliquem sanções em face daqueles que cometem malfeitos em prejuízo ao poder público. De fato, a verificação da ilegalidade não precisa ser apenas exposta, mas também repreendida.

No entanto, as visões mais modernas compreendem o *enforcement* mais abrangente do que apenas a aplicação de pena que restrinja direitos. Segundo Schendeler (1999, p. 17), o *enforcement* pode abranger também a premiação por boas práticas, no que ele trata de *soft accountability*. Soma-se à compreensão destacada por Schendler a possibilidade de instrumentos consensuais de redução de danos, que vem cada vez mais sendo reconhecidos expressamente por lei formal.

A partir de um postulado básico do Estado brasileiro de que não há sanção sem prévia lei que a comine, é possível o estudo específico das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas. Será visto que as Cortes de Contas não dispõem apenas de sanções de cunho meramente instrumental ou reparador de danos. Dentro do seu feixe de competência, a controladoria externa tem o condão de intervir diretamente na gestão pública, influenciando inclusive nos direitos políticos dos agentes democraticamente eleitos. Justamente em virtude dessa relevante e sensível prerrogativa sancionatória, que se julga imperativa a adoção de técnicas que garantam a segurança jurídica, previsibilidade, responsividade e respeito à dignidade do representante eleito.

Tratemos, portanto, das possibilidades sancionatórias das técnicas de decisão no juízo de contas, dando especial ênfase àquelas de cunho sancionatório, a partir dos princípios da necessidade, suficiência e proporcionalidade.

1. Sanções passíveis de aplicação pelo Tribunal de Contas

A aplicação de sanções por parte do Poder estatal é a clássica forma de intimidação para se impor o cumprimento de deveres pelos responsáveis. Trata-se de importante mecanismo de controle atribuído também aos Tribunais de Contas, porquanto, mediante instrumentos sancionadores, espera-se alcançar os resultados dissuasórios a médio e a longo prazos. A expectativa é que, através da previsão sancionatória, os agentes públicos e privados envolvidos na Administração Pública cumpram os seus deveres de lisura e probidade previstos expressamente também em regras legais.

Veja que a sistematização de um direito sancionatório envolve necessariamente um elemento teleológico, que é a finalidade punitiva por meio de um objeto aflitivo. Explica-se.

Há, na sanção administrativa, um elemento objetivo que é o efeito aflitivo inerente à sanção. A sanção é castigo que importa em recorte de direitos, reduções em esferas de liberdade ou patrimônios. Esse efeito aflitivo é algo necessário para que se considere uma determinada medida como tendo natureza sancionatória (OSÓRIO, 2019, p. 99). Por sua vez, o elemento teleológico é a finalidade punitiva que se busca por meio da aplicação desse castigo. A repressão

é inerente à sanção administrativa. Claro que o caráter disciplinar de uma ou outra medida não pode ser desconsiderado. No entanto, sem embargos, a sanção administrativa a ser aplicada, ainda que com contornos de proposta ressocializatória ou preventiva, inevitavelmente passará pelo juízo de retribuição de um mal com outro mal, justamente a proposta punitivista.

Nesse cenário, julgamos relevante trazer o conceito de sanção administrativa apresentado em obra de referência produzida por Fabio Medina Osório. Para o autor, sanção administrativa é

um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo (OSÓRIO, 2019, p. 105).

Destaca-se, no conceito apresentado, para além dos elementos objetivos e finalísticos já suscitados, a sujeição passiva da relação jurídica sancionatória. Fabio Medina usa a expressão “jurisdicionado”, ao nosso sentir, para fazer referência aos indivíduos que sofrem sanções administrativas por força do poder jurisdicional exercido por desembargadores e magistrados. No entanto, interessante notar que os Tribunais de Contas alcunharam de “jurisdicionados” os próprios agentes públicos (também citado no conceito) que se submetem ao seu controle externo e, conseqüentemente, ao seu poder sancionatório.

Vejamos, então, as sanções passíveis de aplicação pelos Tribunais de Contas na atividade de controle externo exercido em face de seus jurisdicionados.

A norma constitucional que dá sustentação ao poder sancionatório do Tribunal de Contas é o inciso VIII, do art. 71 da Constituição Federal. Vejamos a sua redação:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

A norma constitucional em referência delega ao legislador ordinário a competência para cominar as sanções cabíveis no perímetro de atuação dos Tribunais de Contas, em especial na fiscalização de casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Essa delegação normativa – “sanções previstas em leis” – importa em duas conseqüências prático-normativas.

Primeiro é a imperiosa necessidade à observância dos princípios da legalidade na aplicação da sanção. A legalidade é o que orienta e limita toda a atividade da Administração Pública e, claro, não poderia ser diferente quando se trata da reserva de lei em Direito administrativo sancionatório. Assim, tanto o preceito primário que descreve objetivamente a infração praticada, como o preceito secundário que prescreve a cominação a ser aplicada devem estar previstos em lei. No entanto, infelizmente, o princípio da legalidade estrita é difícil de ser verificado na prática, uma vez que a dinâmica do exercício da função administrativa dificulta a prévia cominação detalhada de todos os atos administrativos. Em que pese a invariável dificuldade na estrita taxatividade dos preceitos primários, ao menos os preceitos primários devem observar a regra da lei em sentido formal.

Segundo é a feliz compreensão do constituinte de que cada ente federado possui a sua realidade socioeconômica e pode legislar com certa liberdade acerca de cominações passíveis de aplicação. Trata-se, a bem da verdade, de uma regra geral do Direito sancionatório, em que vigora a ideia de descentralização legislativa. Dessa forma, “consoante as competências próprias, Municípios, Estados e União podem legislar em matéria de sanções administrativas, inclusive criando e regrido os respectivos procedimentos ou processos sancionadores” (OSÓRIO, 2019, p. 223).

De qualquer sorte, sem embargo da possibilidade de que cada Corte de Contas tenha a prerrogativa constitucional para a gradação das penas a serem impostas, a Lei federal nº 8.443/92 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – nos serve como o grande paradigma legal afeto ao tema, sendo certo que as espécies e condicionantes sancionatórios ali previstos se espraiam e servem como referências às Leis Orgânicas dos demais órgãos que compõem o Sistema Nacional de Tribunais de Contas.

O Capítulo V do referido diploma legal dispõe especificamente acerca das sanções, sendo o art. 56 deveras esclarecedor ao enunciar que “O Tribunal de Contas da União poderá aplicar aos administradores ou responsáveis, na forma prevista nesta Lei e no seu Regimento Interno, as sanções previstas neste capítulo”. Ainda que, a bem da verdade, outras sanções estejam previstas fora do Capítulo V, temos aqui o supracitado princípio da legalidade, sendo certo que todas as cominações sancionatórias devem restar previstas em lei formal.

A primeira sanção que destacamos é prevista no art. 46 da Lei, que diz respeito à declaração de inidoneidade de empresa. Para tanto, pode e deve o Tribunal, inicialmente,

envidar esforços no sentido de provocar a Administração envolvida para que cumpra o dever de apurar e punir os envolvidos, uma vez que a mesma espécie sancionatória vem prevista no art. 87, §4 da Lei Geral de Licitações e Contratos como uma prerrogativa conferida ao Poder Público que tenha sido lesado pelo ato irregular (JACOBY, 2016, p. 432).

No entanto, configurada a omissão no acatamento de recomendação do Tribunal, caracteriza-se a conivência da própria Administração Pública com a irregularidade, o que abre espaço para a incidência do art. 46 da Lei Orgânica do TCU, que possibilita a declaração de inidoneidade de empresas diretamente pelo controle externo.

Importante destacar que, ao nosso sentir, a competência sancionatória por parte do Tribunal de Contas se limita aos casos de omissão da Administração Pública. Consideramos haver uma primazia no julgamento prolatado pelo órgão público lesado (ao menos, em tese), que pode decidir por aplicar a sanção de inidoneidade ao particular ou não, a depender da avaliação por parte do próprio lesado acerca da gravidade da prática ilícita. Dessa forma, apenas no caso de verdadeira inércia na apuração administrativa da irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas, é que surge a esse órgão externo a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 46 da LO, sob pena de estarmos diante de uma dupla possibilidade sancionatória, ficando o particular à mercê da variação de entendimentos e posições de distintos órgãos do Poder Público.

A inidoneidade diz respeito à reputação da empresa, que fica impedida de contratar com o Poder Público pelo prazo de até cinco anos na esfera de jurisdição do Tribunal de Contas que aplicou a penalidade. Veja que se trata de uma sanção administrativa vocacionada aos particulares e não aos agentes públicos que deram azo à ilegalidade constatada pelo controle externo. O gestor público que age em conluio com o particular, por sua vez, estará adstrito às espécies sancionatórias seguintes.

A segunda espécie sancionatória é a inabilitação para o exercício de cargo em comissão, prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/93. Conforme o dispositivo legal, os Tribunais de Contas têm competência para inabilitar, pelo período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública, aqueles que tenham praticado comprovada irregularidade, o que serve tanto para penalizar diretamente o indivíduo, quanto para resguardar a Administração de novas irregularidades.

Temos aqui uma sanção administrativa vocacionada aos agentes públicos envolvidos em ilícitos administrativos. Importante destacar que, mesmo aplicada a sanção, pode o agente ocupante de cargo efetivo continuar vinculado à Administração², uma vez que a sanção atinge apenas o cargo em comissão ou a função em confiança. Por sua vez, caso o sujeito não seja ocupante de cargo efetivo, aí sim a penalidade implicará exoneração (JACOBY, 2016, p. 430). Sem embargo, em qualquer dos dois casos, o Tribunal de Contas possui competência para determinar cautelarmente o afastamento temporário do responsável, o que deverá ser executado pela autoridade administrativa hierarquicamente superior ao responsável a ser afastado. Aponta a doutrina que, se a autoridade competente deixar de atender, no prazo fixado, à determinação do Tribunal, será considerada solidariamente responsável (LIMA, 2017, p. 385).

A terceira espécie de sanção administrativa é a multa, que, sem dúvidas, protagoniza as sanções aplicadas pelos Tribunais no exercício do seu mister. A competência para aplicar a pena pecuniária em face de agentes públicos e particulares vem especificada nos arts. 57 e 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

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

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

² Aqui cabe uma nota distintiva. É cediço que, conforme determinação constitucional, cada Tribunal de Contas possui a sua própria legislação com as suas sanções em espécie. É por isso que, em alguns Tribunais, encontra-se o instituto da recomendação de aplicação da pena de demissão a servidores efetivos, como ocorre nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso e Pará (MOURA; CASTRO, 2003, p. 157).

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

Adentrando nas proposições acima elencadas por lei, vemos que temos algumas hipóteses de incidência que dizem respeito à multa sanção *strictu sensu*, as quais dizem respeito ao cometimento de ilícitos administrativos (art. 57 e art. 58 incisos I, II e III) e outras cominações de multa com natureza coercitiva, que visam forçar o cumprimento do ordenado pelo controle externo (art. 58, incisos IV, V, VI e VII). A distinção entre as duas espécies possui grande relevância no que tange ao processo administrativo de aplicação e também na gradação do valor arbitrado da pena.

No que se refere ao processo de aplicação, é inequívoca a observância do direito ao contraditório e ampla defesa do jurisdicionado. No entanto, na hipótese da multa-coerção, o exercício do contraditório pode ser diferido, ao passo que, na multa-sanção, o direito de defesa deve ser prévio, até para que o *quantum* estabelecido seja proporcional ao dano ao erário. Nesse sentido, colocamo-nos ao lado de Luciano Ferraz, que sustenta que

pode-se estabelecer, no que tange à garantia do contraditório, distinção entre multas-coerção e multas-sanção. As primeiras, por tutelarem o cumprimento de obrigações públicas, assemelhando-se às medidas de polícia, permitem o diferimento do contraditório, vale dizer, autorizam a sua instalação depois de consumada a coação. Já as segundas reclamam prévio contraditório para que a sanção a ser imposta seja legítima (FERRAZ, 2002, p. 439).

Por sua vez, a gradação do valor arbitrado de pena, ao nosso sentir, é o ponto nevrálgico da aplicação das multas.

Tratando-se de multa-sanção em que é reconhecido o débito, a própria norma constitucional determina que o *quantum* arbitrado deve ser proporcional ao dano causado ao erário. Nessa toada, em um primeiro plano, temos a hipótese consubstanciada no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, que prevê que o arbitramento da multa pode chegar a 100% do valor atualizado do dano causado ao erário. Aqui, de um lado, temos a pretensão ressarcitória de recuperação do dano causado ao erário e, de outro lado, a sanção pecuniária consistente na multa limitada ao valor total do débito apontado, devendo-se levar em consideração, inclusive, outros elementos, em especial, aqueles subjetivos, como dolo, culpa e negligência. Em outras palavras, Luiz Henrique Lima (2017, p. 369) explica em sua obra que “em processos de contas, inclusive TCEs, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, acrescida

dos encargos legais, podendo ainda ser aplicada multa de até 100% do valor atualizado do dano”. Em um segundo plano, temos as hipóteses de multa-sanção elencadas no art. 58 da Lei, nas quais a gravidade da infração (inclusive o próprio débito) também consiste no elemento de gradação do *quantum* a ser arbitrado, distinguindo-se apenas o limite do valor da multa que, atualmente, é de R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos)³.

No entanto, situação mais delicada diz respeito aos casos de multa-sanção, em que a ocorrência de dano ao erário não foi verificada, e nas hipóteses de multa-coerção, descritas no art. 58 da Lei nº 8.443/1992, uma vez que, em tais situações, não há, prioristicamente, um elemento objetivo a ser observado. Em tais casos, também temos o limitador legal fixado em R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos) e a gravidade da infração também deve ser considerada no momento de sua fixação.

Nesse cenário um pouco mais nebuloso, o Regimento Interno do TCU prevê, em seu art. 268, parâmetros quantitativos previamente estabelecidos, normatização que certamente confere um patamar mínimo de segurança jurídica aos envolvidos, mas não elide o problema de não haver um elemento objetivo de extensão de dano a ser considerado⁴.

Em virtude da descentralização normativa do Sistema Nacional de Tribunais de Contas, as Cortes possuem variações no balizamento do *quantum* a ser fixado a título de multa. Veja, por exemplo, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro se limita a prever que, independente da natureza da multa e da inexistência de débito apontado, a fixação da multa levará em conta “entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa”. A própria expressão “entre outras condições”, sem especificá-las por força de lei, já abre margem para interpretações alargadas no juízo do *quantum* de pena a ser aplicado. Espera-se, ao menos, que o ônus argumentativo expresso nas decisões seja suficiente para aferição da gradação das normas.

³ O limitador aplicável é aquele previsto no caput do art. 58 que traz o teto de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), hoje fixado em R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), por força da Portaria nº 44 do Tribunal de Contas da União, expedida em 16 de janeiro de 2019.

⁴ Para a melhor compreensão dos parâmetros utilizados pelo TCU, sugerimos o Quadro Esquemático elaborado de maneira detalhada por Luis Henrique Lima (2017, p. 373).

De qualquer sorte, a par da inexistência de um critério objetivo para graduação da pena imposta em virtude de irregularidade que não tenham causado dano ao erário, o instituto da multa consiste em fundamental sanção administrativa da práxis do controle externo. O efeito aflitivo causado pela restrição patrimonial serve tanto como um inibidor de condutas irregulares como fator elementar de punição aos maus gestores.

Concluindo a análise da sanção pecuniária, julgamos importante destacar que a pena de multa jamais pode ser confundida com imposição de débito por conta de lesão ao erário, tanto é que as duas condenações podem ser aplicadas de maneira cumulativa. Ainda que possua evidente caráter impositivo e também uma finalidade intimidatória, o apontamento de débito não possui natureza própria de sanção administrativa, visto que a sua natureza jurídica é de ressarcimento civil. Tecnicamente, podemos afirmar que

o ressarcimento ao erário se aproxima mais da teoria da responsabilidade civil do que pena ou das sanções administrativas, pelo que não se submete ao conceito de sanção administrativa nos mesmos termos em que ocorre com outras medidas, até porque a obrigação de ressarcir é uma restituição ao estado anterior. Fora de dúvida, não se trata de uma sanção administrativa, mesmo que assim venha denominada na legislação pertinente (OSÓRIO, 2019, p. 113).

Por fim, ainda que também não possuam natureza jurídica de sanções administrativas, é importante rememorarmos a possibilidade constitucionalmente prevista de prolação de decisões coativas e preventivas no âmbito dos Tribunais de Contas, como assinar prazos para manifestações ou medidas práticas, sustações de atos administrativos e até mesmo a decretação de indisponibilidades de bens. Tais medidas são dotadas de evidente poder de império e, ainda que não constituam sanções administrativas, causam sofrimento e efeitos aflitivos na esfera pessoal do agente atingido. Dessa forma, ao nosso sentir, devem seguir na medida do possível os mesmos princípios e mesmas garantias aplicáveis às sanções administrativas.

Por todo exposto, vemos que os Tribunais de Contas possuem considerável rol de sanções administrativas que visam teologicamente impor o conteúdo de suas decisões, além de outras medidas que, apesar de não possuírem a natureza jurídica de sanção, são dotadas de evidente efeito aflitivo, também com vistas a resguardar, proteger e reparar a boa administração pública. Em virtude do constrangimento que as *decisiuns* dos Tribunais de Contas podem causar, aqui se propõe que os julgamentos realizados pelo controle externo ocorram de maneira bastante criteriosa, observando, além das novas regras trazidas pela Lei de Introdução às Normas de Direito, também os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

2. Os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade

Suscitamos acima que as sanções de competência do Tribunal de Contas constituem um universo maior que é o Direito administrativo sancionatório. Claro, há suas especificidades, em evidência pelo fato de o objeto de controle das Cortes de Contas ser bastante peculiar: a gestão de contas públicas, que, pelo dinamismo do seu atuar, dificulta a precisa tipificação das condutas ilícitas. Destacando o seu caráter disciplinar, propomos aqui um parâmetro principiológico para a cominação e aplicação de sanções dos Tribunais de Contas: os testes da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Esse teste que aqui destacamos consiste em corolário prático dos estudos acerca dos postulados da proporcionalidade e razoabilidade, os quais são vetores normativos da maior importância para os operadores do Direito, devendo ser utilizados como parâmetros tanto na interpretação da norma em tese, como também na aplicação em casos concretos. Todo e qualquer ato jurídico deve observar a proporcionalidade e a razoabilidade, ainda mais aqueles atos de cunho decisório que podem infligir sanções e restrições jurídicas a agentes públicos e/ou privados. Por conseguinte, as decisões e penalidades impostas pelas Cortes de Contas também devem observar as limitações impostas por esses princípios.

Aliás, uma distinção terminológica aqui se faz necessária: esses dois vetores são princípios, regras ou postulados? Para responder a essa pergunta, colocamo-nos ao lado das lições de Humberto Ávila (2005, p. 90), que compreende a proporcionalidade e a razoabilidade como verdadeiros postulados normativos, sendo esta a posição que, ao nosso sentir, melhor evidencia a complexidade e a importância conferida aos ideais da proporcionalidade e razoabilidade.

De fato, o conteúdo normativo da proporcionalidade e razoabilidade não se conforma com a rigidez e o caráter descritivo de uma regra, cujas consequências são implementadas meramente através da subsunção do caso prático e da hipótese a ser preenchida. Na mesma toada, os princípios examinam o “dever de promover a realização de um estado das coisas”, ao

passo que os postulados são “o modo como esse dever deve ser aplicado” (ÁVILA, 2005, p. 87).

Dessa forma, os postulados da razoabilidade e proporcionalidade “situam-se num segundo grau e estabelecem a estrutura de aplicação de outras normas, princípios e regras”. São metanormas que “permitem verificar os casos em que há violação às normas cuja aplicação estruturam” (ÁVILA, 2005, p. 87). Assim, por exemplo, é possível verificar se a regra legal que impõe a aplicação de uma sanção observa a razoabilidade e a proporcionalidade. O postulado normativo é o que estrutura o modo e a medida de aplicação da regra sancionatória ou restritiva de direitos fundamentais. Por isso o autor apresenta essa classificação como normas de segundo grau, porque os postulados normativos importam em “deveres estruturantes da aplicação de outras normas” (ÁVILA, 2005, p. 90).

Pois bem. A par da denominação que lhes é conferida, o decisivo é constatar e fundamentar a sua diferente operacionalidade. Para tanto, é preciso analisar o seu próprio conteúdo normativo da razoabilidade e da proporcionalidade.

A razoabilidade tem sua origem no Direito norte-americano, sendo seu desenvolvimento ligado à garantia do devido processo legal. Em um primeiro momento, possuía um caráter puramente processual, abrigando garantias voltadas inicialmente ao processual penal e que incluíam os direitos a ampla defesa e contraditório. Em um segundo momento, o devido processo legal passou a ter um alcance substantivo, por via do qual o Judiciário passou a desempenhar determinados “controles de mérito sobre o exercício de discricionariedade pelo legislador”, tornando-se importante instrumento de defesa de direitos fundamentais em face do poder político. O fundamento para tal controle assentava-se na “verificação de compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como na aferição da legitimidade dos fins”, servindo, na prática, como um princípio constitucional que servia como parâmetro para o controle de constitucionalidade (BARROSO, 2011, p. 278).

Por sua vez, a proporcionalidade teve a sua origem no Direito alemão e desenvolvida no âmbito do Direito administrativo como corolário do Estado de Direito. Funciona como uma limitação à discricionariedade administrativa. Subjacente à proporcionalidade, estava a ideia de uma relação racional entre os meios e os fins, tanto na sua aplicação à esfera legislativa quanto na administrativa” (BARROSO, 2011, p. 279).

Apesar da incontestada distinção em Direito comparado, é forçoso reconhecer que os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade abrigam os mesmos valores subjacentes de racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição a atos arbitrários. Essa é a própria linha interpretativa do Supremo Tribunal Federal, em que pese relevantes posicionamentos doutrinários em sentido oposto⁵. Seguindo a compreensão desses dois postulados como um verdadeiro binômio, o Ministro Luís Roberto Barroso afirma que o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade é compreendido por parte da doutrina e pela jurisprudência como produto da conjugação de ideias cujos conceitos são “próximos o suficiente para serem intercambiáveis, não havendo maior proveito metodológico ou prático na distinção” (BARROSO, 2011, p. 280).

O que se extrai de maior proveito prático desse postulado normativo, ao nosso sentir, é o “teste de proporcionalidade”, tema presente em diversas pesquisas sobre o tema. Para além da aplicabilidade desses postulados no controle de constitucionalidade e até mesmo na limitação à reserva legal conferida ao Poder Legislativo, os testes de adequação, necessidade e proporcionalidade podem e devem ser aplicados a casos práticos levados à análise dos Tribunais de Contas. Lembra-se que as sanções passíveis de aplicação pelo Tribunal de Contas envolvem direitos fundamentais, tais como os direitos políticos e o direito a propriedade, motivo pelo qual as penalidades cominadas abstratamente em lei e aquelas impostas concretamente pelo controle externo devem passar pelo crivo do teste da proporcionalidade.

A doutrina e a jurisprudência indicam um teste sucessivo e tríplice – caso se ultrapasse o primeiro teste, chega-se ao segundo, e, depois, ao terceiro – como sendo o conteúdo do princípio da proporcionalidade. Cada um desses testes corresponderia a um dos seus elementos. Vejamos.

Em primeiro plano, observa-se a *adequação* dos meios empregados ao fim que a medida busca atingir. Dessa forma, a restrição imposta pelo Estado deve ser apropriada, ou seja, ter nexos de pertinência com a realização dos objetivos sociais e de interesse público que fundamentam a edição do ato. Deve-se questionar se a finalidade de interesse público é atingível por aquela medida (ARAGÃO, 2012, p. 64).

⁵ Humberto Ávila é um forte defensor da distinção entre proporcionalidade e razoabilidade. Em que pese reconhecer que o Supremo aplica a proporcionalidade de maneira polissêmica, inclusive como sinônimo de razoabilidade, o autor apresenta uma clara distinção de identidade entre os dois postulados normativos. Ele (1999, p. 152) entende que razoabilidade não faz referência a uma relação de causalidade entre um meio e um fim, sendo este um atributo, na verdade, do postulado da proporcionalidade.

Em segundo plano, temos o elemento da necessidade, segundo o qual o Estado deve impor a menor restrição possível, de forma que, dentre as várias medidas aptas a realizar a finalidade pública, opte pela menos restritiva de direitos (ARAGÃO, 2012, p. 64). Em outras palavras, a necessidade impõe que, “dentre os meios similarmente adequados para fomentar determinado fim, seja utilizado o menos invasivo possível” (NOVELINO, 2017, p. 303).

Em terceiro e último plano, temos o teste da proporcionalidade em sentido estrito. A restrição imposta deve ser equilibradamente compatível com o benefício social visado, isto é, deve haver um sopesamento acerca do ônus que a medida causa, ainda que ela seja a menos restritiva de direitos (ARAGÃO, 2012, p. 65). Consiste em uma ponderação de interesses para analisar o grau de intensidade da intervenção de uma medida restritiva de direito fundamental.

A razoabilidade e a proporcionalidade, como postulados normativos que são, possuem um extenso feixe de possibilidade de aplicação. O teste acima exposto pode servir tanto como parâmetro para análise mais abrangente acerca da constitucionalidade de uma lei, como também um limitador ao poder discricionário da Administração Pública e das sanções passíveis de aplicação. O direito sancionatório, ainda que observe a estrita legalidade, abrange necessariamente um espectro de discricionariedade no momento de sua aplicação, especialmente no que tange à avaliação de gradação de suas penas.

Utilizando como referência o Direito penal, em teoria da pena, compreende-se que o processo de aplicação de sanções penais deve observar a discricionariedade juridicamente vinculada, por “meio do qual o juiz, visando à suficiência para reprovação do delito praticado e prevenção de novas infrações penais, estabelece a pena cabível, dentro dos patamares determinados previamente pela lei” (NUCCI, 2014, p. 129). A discricionariedade judicial – e a mesma *ratio* se aplica às decisões dos Tribunais de Contas – vincula-se à fundamentação da decisão condenatória; logo, há uma certa e inerente liberdade para o sancionador, embora restrita à motivação jurídica, calcada em lei.

A partir da compreensão de que proporcionalidade e razoabilidade são verdadeiros postulados normativos que ditam o modo de aplicação de outras normas e tendo como base concreta o teste de proporcionalidade acima explicitado, algumas conclusões relevantes podemos transportar para o universo da controladoria externa.

3. O Tribunal de Contas razoável, propositivo e dialógico

Impõe-se o postulado da proporcionalidade nas sanções passíveis de aplicação pelos Tribunais de Contas, seja na tipificação das condutas ilícitas por leis e regulamentos, seja no momento do sancionamento pela autoridade pública.

Na cominação das penas, de fato, o legislador ordinário goza de relativa liberdade para verificação do interesse público do que deve ser considerado lícito, ilícito e sanções passíveis de aplicação. Há um inegável campo de discricionariedade legislativa que permite ao Estado a conformação do Direito administrativo sancionatório. Sem embargo, o teste da proporcionalidade, por força constitucional, implica necessária moderação das penas estatais e dos elementos da sanção administrativa. A construção dos tipos sancionadores deve levar em consideração os interesses sociais que se busca proteger e a restrição ao direito fundamental do agressor, proibindo-se, assim intervenções desnecessárias e excessivas (OSÓRIO, 2019, p. 199).

É de se verificar, por exemplo, a proporcionalidade no caso de multas aplicáveis no caso de descumprimento de decisão do Tribunal, prevista no art. 58, §1º da Lei Orgânica do TCU e replicada nas Leis Orgânicas estaduais. Não há dúvida de que é necessária a previsão de uma sanção em caso de descumprimento de determinação do Tribunal, de forma a dar real efetividade às suas determinações. No entanto, a intervenção sancionatória deve ser apropriada e necessária para alcançar o fim desejado, não impondo gravame ao agente em excesso, até para que o cumprimento da sanção seja dele exigível. Como exemplo de inexigibilidade de sanção prevista em lei, temos, no Rio de Janeiro, o art. 63 da Lei complementar estadual nº 63/1990, que prevê a aplicação de sanção no valor de até 100 vezes o maior piso estadual. Com base nesse dispositivo, é possível encontrarmos decisões que, apenas pelo fato de o agente público deixar de remeter documentos no prazo assinado, os Tribunais de Contas aplicam sanções aos prefeitos as quais equivalem a meses dos seus subsídios. Considerando o valor médio dos subsídios dos servidores fluminenses⁶, em especial dos mais interioranos, assistimos a uma

⁶ O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro aplicou sanção ao Prefeito de Paraíba do Sul equivalente a nove meses do seu subsídio por “deixar de dar cumprimento a determinação do Tribunal”. No caso, o recém-eleito prefeito deixou de enviar documentos referentes à gestão do prefeito anterior, informações estas que sequer foram deixadas pela antiga gestão. Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, processo nº 207.593/2017, Conselheiro Rodrigo Nascimento, julgamento em 22.02.2018.

clara desproporção na cominação da sanção que permite excessiva liberalidade na aplicação do *quantum* de pena a ser aplicado pelo Tribunal.

Por outro ângulo, haverá também a incidência da proporcionalidade atenuando o rigor das sanções, notadamente no campo de sua obrigação de imposição. A concretização da resposta estatal através do crivo da proporcionalidade, desde as origens no próprio Direito penal, ganhou notoriedade para fins de estancar sancionamentos demasiadamente severos ou rígidos, com ofensa aos direitos humanos (OSÓRIO, 2019, p. 215).

À primeira vista, pode até parecer um exagero relacionar as sanções passíveis de aplicação pelos Tribunais de Contas com ofensas aos direitos humanos, mas é imperioso rememorarmos que o reconhecimento de uma irregularidade administrativa por parte do Tribunal de Contas e a aplicação de uma sanção administrativa de maneira automática e irracional podem ensejar diversas possibilidades para além do universo da controladoria externa. À guisa de exemplo, o julgamento de irregularidade de contas pode substanciar eventual inelegibilidade do agente, violando direito humano básico que é o exercício de direito político; a ilegalidade do ato pode implicar a declaração de inidoneidade da empresa, impossibilitando o exercício do livre comércio e o *shamming* no setor empresarial que atua; cautelarmente, a indisponibilidade de bens de um agente influencia sobremaneira no seu dia a dia e na capacidade financeira de adquirir itens básicos à sua dignidade humana; imagine um indivíduo que tenha se dedicado a vida toda à causa pública e se encontre demitido e impossibilitado de exercer o seu direito ao trabalho; em última *ratio*, é possível que sirva como fundamento para ação criminal, o que pode implicar sanções bem graves e restritivas de direitos fundamentais.

O exposto não significa dizer que severas sanções administrativas não devam ser aplicadas aos maus gestores. O que se propõe é mais do que a parcimônia na imposição de sanção, mas verdadeiramente o juízo de proporcionalidade no *quantum* indenizatório que se aplica. A proporcionalidade, juntamente com o preceito da proibição de excesso, demanda processos decisórios repletos de ponderações e raciocínios fundamentados, apesar do fato de que o excesso e a desnecessidade nem sempre resultam claramente definidos em leis e nas constituições. Dessa forma, por meio dos testes da necessidade, a autoridade administrativa tem o dever de, através de uma transparente argumentação jurídica, aplicar a sanção de modo

racional, coerente e com recurso às regras e demais princípios insculpidos no ordenamento jurídico (OSÓRIO, 2019, p. 216).

É nesse íterim que a proporcionalidade serve como orientação notável na aplicação de sanções, inclusive na proposição de medidas pedagógicas, propositivas e dialógicas que visem à disciplina.

Um instituto hoje já disponível no âmbito dos Tribunais de Contas que caracteriza o atuar pedagógico do controle externo é o procedimento de consulta. Por todo o Sistema Nacional, apontamos como fundamento legal o inciso XVII da Lei Orgânica do TCU, o qual dispõe que compete ao órgão no exercício da controladoria “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno”.

Os órgãos jurisdicionados obrigatoriamente devem possuir assessoria jurídica estruturada, atividades nas quais podemos incluir as procuradorias jurídicas e o controle interno. Sem embargo, de forma a dar mais segurança jurídica ao atuar da Administração Pública e dada a especificidade da ação ou da complexidade da matéria, por vezes, é possível solicitar a prévia interpretação da norma legal em tese ao órgão de controle externo.

Destaca-se a expressão “em tese” porque o procedimento de consulta instaurado pelo jurisdicionado não pode envolver caso concreto. Esse relevante instrumento dialógico deve envolver caso abstrato, questionando-se a matéria e interpretação normativa em tese. Até por isso que diz a doutrina que “a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto” (LIMA, 2017, p. 118). Para além de envolver a norma em tese, a decisão do processo de consulta possui efeito de norma em tese, conferida de caráter vinculante no âmbito de sua jurisdição. Desta forma, “o caráter normativo da resposta à consulta significa que, no caso concreto, o gestor não poderá dar interpretação diversa ao que foi estabelecido. Nesse sentido, a resposta é vinculante” (LIMA, 2017, p. 119).

Em termos de segurança jurídica, o procedimento de consulta é um instrumento super avançado. Nada melhor para o jurisdicionado que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. O caráter preventivo e a natureza de precedente normativo da decisão conferem eficiência aos gestores públicos que, certamente, preferem ser orientados a serem reprimidos pela Instituição Superior de Controle.

Até em virtude dos benefícios do procedimento de consulta é que nos causa estranheza a sua pouca utilização e divulgação pelos órgãos de controle

O Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, por exemplo, possui um cenário bastante peculiar. Em que pese o procedimento da consulta restar previsto em sua Lei Orgânica desde a sua redação original em 1990, o portal institucional do órgão confere real transparência apenas às consultas realizadas nos anos 2018 e 2019⁷, desprezando todo um eventual histórico de precedentes normativos já expedidos. Veja que, em anos anteriores, até houve o julgamento de procedimentos de consulta, mas, infelizmente, não é possível acessá-las de maneira simples através do sítio eletrônico do órgão. Nesse cenário, se a consulta não é acessível aos jurisdicionados, perde-se o seu real caráter orientador e se despreza a segurança jurídica caracterizada pelo efeito normativo da decisão final.

O processo de consulta, ao nosso sentir, deveria ser mais bem explorado pelos jurisdicionados e pelo órgão de controle. O caráter orientador é extremamente proveitoso na disciplina da Administração Pública.

No âmbito da gestão pública dialógica, propõe-se a maior utilização dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs).

A teoria do diálogo institucional vem sendo muito trabalhada para a relação das instituições com o Poder Judiciário, em uma tentativa plenamente justificável de atenuar o caráter impositivo e imperativo das decisões judiciais. Apesar de a sua construção teórica se voltar ao debate da juscentralidade, as suas premissas teóricas podem ser expandidas às demais relações institucionais, como, *in casu*, a Administração Pública e as Instituições Superiores de Controle. É nesse sentido que a Conselheira Marianna Willeman (2017, p. 294) ensina que as teorias do diálogo

Consideram que o arranjo institucional dos poderes estatais não corrobora uma atuação isolada ou unilateral, destacando-se a existência de mecanismos de reação e de resposta por meio dos quais as diversas instâncias agregam, cada uma com sua própria capacidade institucional, contribuições recíprocas para a construção de uma decisão pública. Reconhecem, portanto, o exponencial ganho que o diálogo pode trazer para a prática decisória dos poderes [...].

A Conselheira do TCE/RJ volta os seus escritos acerca da teoria dialógica para o controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Alinhamo-nos à sua posição,

⁷ Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/cadastro-publicacoes/public/consultas>. Acesso em: 20 out. 2019.

especialmente ao afirmar que a “aplicação da concepção dialógica no terreno do controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas minimiza o seu potencial invasivo na esfera discricionária do Estado-Administração e proporciona o amadurecimento e a evolução das decisões na matéria” (WILLEMANN, 2017, p. 295). No entanto, vamos além, uma vez que não é apenas na implementação de políticas públicas que temos escolhas administrativas abarcadas pela discricionariedade de um agente político legitimamente eleito justamente para exercer tais escolhas. Nesse cenário, a interseção dialógica entre ISCs e Administração Pública deve se espriar para além do controle de políticas públicas.

É forçoso reconhecer que a linguagem burocrática tradicional e o isolacionismo das instituições não mais favorecem o controle da Administração Pública. De fato, a tutela de direitos fundamentais pressupõe muitas vezes que sejam levadas em conta variáveis diversas, que podem ser mais bem examinadas em um processo multilateral com ênfase na conciliação.

É nesse cenário que surge a figura do Termo de Ajuste de Gestão, um instrumento alternativo de controle baseado na consensualidade em vez da imperatividade. Nessa toada, Luciano Ferraz, uma das primeiras autoridades a tratar do tema, concebe a razão do TAGs em um cenário de “produção de instrumentos consensuais de controle, com o objetivo deliberado de substituir parcialmente o controle-sanção pelo controle-consenso; o controle-repressão pelo controle-impulso” (FERRAZ, 2014a, p. 19).

O TAG consiste em mecanismo de controle consensual e dialógico a ser celebrado entre o Tribunal de Contas e a entidade fiscalizada, por meio do qual o jurisdicionado assume obrigações de adequação de seu comportamento, mediante o estabelecimento de metas e prazos para sua concretização (WILLEMANN, 2017, p. 297). Inspirado no Termo de Ajustamento de Conduta – outro instrumento consensual e dialógico entre instituições públicas, só que direcionado ao microssistema da tutela de direitos coletivos – a edição de um TAG busca a construção de uma solução compartilhada entre controlador e controlado.

Destacamos aqui a importância da verdadeira compreensão desse instituto dialógico que é muito bem pontuado por Marianna Willeman que explicita que

ao envolver-se na construção da solução compartilhada – e o instrumento só faz sentido se assim for considerado –, o gestor público reconhece as falhas ou inconsistências apontadas pelo órgão de controle, circunstância que enfraquece o ônus argumentativo no eventual descumprimento das obrigações assumidas (WILLEMANN, 2017, p. 298).

Apesar da valorosa contribuição da doutrina, o instituto ainda engatinha no ordenamento jurídico brasileiro. O Estado de Minas Gerais foi pioneiro na construção normativa desse instituto, alterando a Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais para incluir expressamente o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão justamente no capítulo voltado às sanções passíveis de aplicação pela Corte, já enunciando uma direção ao controle-consenso em detrimento à exclusividade do controle-sanção.

Sem embargo da evidente importância em se conformar legalmente os contornos jurídicos desse instrumento, somos da opinião de que, por mera resolução, o órgão do Sistema Nacional de Tribunais de Contas pode regulamentar a matéria. O ordenamento jurídico vigente já comporta tranquilamente a consensualidade na Administração Pública, especialmente o art. 26 da LINDB e o art. 32 da Lei de Mediação e Arbitragem. Ademais, o postulado da proporcionalidade tão enunciado neste trabalho serve como o grande fundamento normativo para adoção da postura dialógica da Administração Pública, em detrimento à exclusividade do controle-sanção, sendo o teste da proporcionalidade perfeitamente adequado aos TAGs.

Conclusão

Percebe-se que o Sistema Nacional dos Tribunais de Contas possui um considerável rol de instrumentos e institutos sancionatórios aptos a exercer o *enforcement* às normas de *accountability* pública. O exercício da controladoria externa, tal qual delineado pela Constituição Federal, dispõe de um elaborado rol de cominações restritivas de direitos com vistas a prevenir a má-conduta daqueles que atuam junto à gestão pública e, em última *ratio*, reprimir aqueles que indevidamente transigem com o interesse público.

No entanto, excessos persecutórios e desproporções na aplicação das sanções em nada ajudam no combate aos malfeitos na gestão pública. O tão falado “apagão das canetas” – expressão utilizada para caracterizar o exacerbado conservadorismo no atuar do gestor público com receio de ser penalizado – impossibilita a positiva inovação na administração pública e, como pode ser acompanhado no noticiário diário, em nada constrange aqueles que vilipendiam a coisa pública.

Ainda que seja forçoso reconhecer que o caráter repressivo da sanção é também de extrema relevância, o que aqui se propõe é que o controle externo da Administração Pública não se pautе exclusivamente no efeito aflagante de sanções administrativas. Por meio do crivo do postulado constitucional da proporcionalidade, é possível construir tipos sancionatórios mais razoáveis e até mesmo afastar a obrigatoriedade da aplicação de uma sanção coercitiva mantendo o efeito disciplinador da *accountability*, de maneira que instrumentos dialógicos, consensuais e pedagógicos sejam utilizados na orientação e regulação experimentada pelo controle externo.

Espera-se que o Sistema Nacional de Tribunais de Contas venha a conformar a sua atuação ao princípio da consensualidade, tal qual vem proclamando a doutrina especializada já há algum tempo, até porque a legislação aplicável à Administração Pública vem exatamente neste sentido, como se extrai da Lei federal nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) e da Lei federal nº 13.655/2018 (Nova Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro).

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação de princípios jurídicos*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRAZ, Luciano. *Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas - Competência Normativa e Devido processo legal*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 43, n. Ano XX, p. 119-133, 2002

FERRAZ, Luciano. *Termos de ajustamento de gestão: do sonho à realidade*. Revista TCM/RJ, nº 56, verão de 2014.

JACOBY FERNADES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2017.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional* – 12. Ed. Re., ampl. E atual – Salvador: Ed. Juspodivm, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Individualização da pena* – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro : Forense, 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L; PLATTNER, M. (Eds.). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Forum, 2017.