



# Dosimetria das sanções no TCU: contribuições para a construção de um modelo normativo

23/03/2025

Este artigo se propõe a oferecer reflexões para a construção de um modelo normativo de dosimetria e aplicação individualizada de sanções nos Tribunais de Contas, com o intuito de fomentar a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões emanadas pelas Cortes de Contas, assim como garantir a efetividade das respectivas decisões punitivas, em decorrência das exigências impostas pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro [1].

## Contribuições para a construção de um modelo normativo de dosimetria e aplicação individualizada de sanções nos processos de contas

Embora com alguns temperamentos, no âmbito dos processos sancionadores nos Tribunais de Contas, pode-se utilizar abordagem semelhante à utilizada pelo Direito Penal para a definição da dosimetria da reprimenda administrativa, considerando-se a natureza, a gravidade e os danos da infração cometida, as peculiaridades do caso concreto, assim como os antecedentes do agente, na primeira fase da dosimetria, passando, em seguida, para ponderação de circunstâncias agravantes e atenuantes, na segunda etapa do procedimento de individualização da sanção.

Muito embora não haja no procedimento sancionador dos Tribunais de Contas a figura do aumento e da diminuição da sanção, à semelhança do observado na terceira fase da dosimetria do direito penal, em alguns casos existe a possibilidade de aplicação de punição de outra natureza nos termos da respectiva lei orgânica do tribunal [2].

Finalmente, cumpre destacar que a definição de critérios para a dosimetria das sanções nos processos de contas deve considerar a boa e regular aplicação de recursos públicos como bem jurídico tutelado pelos Tribunais de Contas, bem como a finalidade de suas respectivas atuações para a higidez das políticas públicas implementadas pelos órgãos administrativos competentes.

Analisando-se os elementos que norteiam a aplicação de sanções administrativas, verifica-se que, ao contrário do que se observa no âmbito do direito penal, aspectos subjetivos relacionados especificamente à pessoa do responsável, notadamente, sua conduta social e personalidade, ficaram de fora do modelo de dosimetria da sanção administrativa definido pelo legislador. Da mesma forma, os motivos para a realização da conduta e o comportamento da vítima são elementos que não influenciam na dosimetria da sanção administrativa.

Ao que interessa à primeira fase da dosimetria da sanção administrativa, pode-se destacar que as normas de regência estabelecem os seguintes critérios que devem ser sopesados na definição da sanção preliminar: 1) a natureza, a gravidade e os danos decorrentes da infração; 2) as peculiaridades do caso concreto; e 3) os antecedentes do agente.

Após a definição da sanção preliminar, o órgão julgador deve passar a analisar as circunstâncias agravantes e atenuantes para a definição da sanção provisória, ao estilo do que ocorre no âmbito do Direito Penal [3][4]. Desta feita, nos processos sancionadores de contas, podem ser consideradas circunstâncias que sempre agravam a reprimenda aplicada: 1) a reincidência; 2) ter a conduta do agente prejudicado a execução de políticas públicas: a) voltadas ao bem-estar de mulheres grávidas, de crianças, de adolescentes, de idosos ou de pessoas portadoras de deficiência; b) relacionadas à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer ou à segurança pública ou estatal; 3) ter o responsável praticado alguma conduta em conluio com outras pessoas, físicas ou jurídicas, com a finalidade de fraudar licitação ou contrato ou frustrar o caráter competitivo da licitação.

Por outro lado, propõem-se que sejam consideradas como circunstâncias que sempre devem abrandar a sanção provisória: 1) a conduta colaborativa do agente que demonstre a existência de boa-fé objetiva; 2) ter o responsável: a) procurado reparar ou dano ou minorar as consequências da conduta danosa; b) apresentado elementos para a correta quantificação do dano; c) apresentado elementos para a responsabilização de outros agentes; 3) a ocorrência de outras circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; ou 4) a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

No âmbito dos processos administrativos sancionadores nos Tribunais de Contas, a terceira fase da dosimetria levará em consideração a possibilidade de aplicação de reprimenda de natureza diversa, que poderá ser imposta, a depender de previsão legal, juntamente com a sanção provisória definida ao final da segunda fase da dosimetria da sanção administrativa ou, ainda, em substituição à sanção provisória, nos casos em que for possível a aplicação não cumulativa.

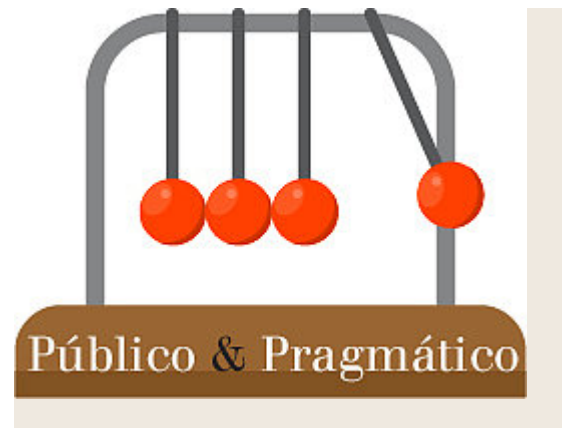
## Conclusão

O presente texto procurou contribuir com a construção de uma moldura metodológica para a dosimetria e aplicação individualizada de sanções no âmbito de Tribunais de Contas, considerando, para definição dos critérios a adotados no procedimento de individualização da sanção proposto, a boa e regular aplicação de recursos públicos como bem jurídico tutelado pelas Cortes de Contas, bem como a finalidade de suas respectivas atuações para a higidez das políticas públicas implementadas pelos órgãos administrativos competentes.

Realmente, as recentes produções legislativas objetivaram oferecer maior segurança jurídica aos jurisdicionados e maior previsibilidade nas decisões administrativas sancionadoras, possibilitando o controle de proporcionalidade das decisões punitivas emanadas pelos órgãos competentes. Todavia, a ausência de normativo interno para disciplinar a dosimetria da sanção e a aplicação individualizada da reprimenda nos processos sancionadores de contas acaba por causar maior insegurança jurídica aos jurisdicionados, tendo em vista que ainda existem decisões que desconsideram os critérios legislativos que devem ser observados na fundamentação da decisão sancionadora.

Além disso, como as decisões, que eventualmente não observem os critérios legislativos para a fundamentação da dosimetria da sanção, podem ser contestadas no âmbito do Poder Judiciário, uma possível anulação de decisão colegiada recorrível pode fulminar um importante marco interruptivo da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, aumentando o risco de prescrição de decisões sancionadoras que venham a ser declaradas nulas pelo Poder Judiciário por carência na fundamentação na dosimetria da sanção aplicada.

Portanto, entendemos que a elaboração e implementação de normativos internos para regulamentar a aplicação individualizada da sanção pelas Cortes de Contas tende a aumentar a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões sancionadoras, assim como resguardar a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas que buscam, por um lado, preservar ou recompor o patrimônio público e, por outro, aplicar aos responsáveis a sanção cabível em virtude de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico.



---

## Referências

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 23 de abril de 2024.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em 23 de abril de 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm). Acesso em 21 de abril de 2024.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em 23 de abril de 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal – Volume 1 – Parte Geral*. 27ª Edição. Saraiva Jur, 2021.



[1] BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 23 abr. 2024.

[2] A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal estabelecem que “sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas [da União], sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública [do Distrito Federal]”.

[3] BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal, Vol. 1, Parte Geral. 27ª Edição. Saraiva Jur, 2021. p. 854.

[4] BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/de12848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de12848compilado.htm). Acesso em 23 de abril de 2024.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mar-23/dosimetria-das-sancoes-no-tcu-contribuicoes-para-a-construcao-de-um-modelo-normativo/>