

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE
DAS CONTAS PÚBLICAS**

**DANIELLE KISHI
ELAINE MARQUES DE ORNELLAS
FERNANDA SOLIGA VOLTAM
LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
MAGNO MASTERSON DA CONCEIÇÃO**

**ANÁLISE COMPARATIVA DAS SANÇÕES PREVISTAS
NAS LEIS ORGÂNICAS E POSSIBILIDADE DE SEREM
APLICADAS PELO TCM-SP**

CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS

São Paulo

2018

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE
DAS CONTAS PÚBLICAS**

**DANIELLE KISHI
ELAINE MARQUES DE ORNELLAS
FERNANDA SOLIGA VOLTAM
LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
MAGNO MASTERSON DA CONCEIÇÃO**

**ANÁLISE COMPARATIVA DAS SANÇÕES PREVISTAS NAS
LEIS ORGÂNICAS E POSSIBILIDADE DE SEREM APLICADAS
PELO TCM-SP**

Trabalho de conclusão de curso apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle das Contas Públicas.

Orientador: Prof. Moacir Marques da Silva

São Paulo

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

**DANIELLE KISHI
ELAINE MARQUES DE ORNELLAS
FERNANDA SOLIGA VOLTAM
LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
MAGNO MASTERSON DA CONCEIÇÃO**

ANÁLISE COMPARATIVA DAS SANÇÕES PREVISTAS NAS LEIS ORGÂNICAS E POSSIBILIDADE DE SEREM APLICADAS PELO TCMSP

Trabalho de conclusão de curso apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípides Sales, como requisito para a obtenção do certificado de conclusão de curso.

BANCA EXAMINADORA

André Galindo

Moacir Marques

Silvio Serrano

São Paulo, 16 de abril de 2018.

RESUMO

Dentre as funções atribuídas constitucionalmente aos Tribunais de Contas, a competência para aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, torna-se de grande relevância, pois é um mecanismo que contribui, tanto no aspecto preventivo quanto no retributivo, para a efetividade da atuação destes órgãos a fim de proteger o erário. Tendo em vista que a promulgação da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) se deu em 1980, e, portanto, anterior à atual Constituição, nota-se que há a previsão de competências em desacordo com a ordem constitucional vigente, a exemplo do inciso XII, do artigo 19, que prevê a prisão administrativa, não mais admitida pelo ordenamento nacional. Este trabalho teve como objetivo analisar e discutir as sanções dispostas na legislação referente ao TCM/SP a fim de propor sua atualização, e, desta maneira, contribuir para o aperfeiçoamento na efetividade da atuação do órgão de controle externo paulistano. A presente pesquisa desenvolveu-se com base na comparação entre as medidas coercitivas e sancionatórias conferidas ao TCM/SP e a outras onze Cortes de Contas do País, inclusive o Tribunal de Contas da União. A partir dos dados coletados e tabulados, observa-se que não há uma homogeneidade entre os regulamentos estudados, principalmente acerca dos valores máximos das multas possíveis de serem aplicadas. No entanto, é evidente que, dentre todos os regramentos analisados, as medidas sancionatórias e coercitivas previstas para o TCM/SP são as mais brandas e incipientes, carecendo, inclusive, de previsão de medidas cautelares, como a determinação do afastamento temporário do responsável. Outro aspecto notado é que algumas cortes, como o Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, atualizaram seus regramentos conforme a superveniência de leis nacionais que ampliaram as competências das Cortes de Contas, demonstrando a preocupação destes em positivar e institucionalizar as novas atribuições, ao passo que os normativos do TCM/SP carecem de atualização diante do atual contexto jurídico-normativo. À luz do princípio da simetria federativa, é sim possível que a Corte Paulistana seja dotada de sanções mais recrudescidas, algo que pode fortalecer o seu papel institucional.

Palavras-chave: Sanções; Efetividade; Tribunal de Contas; Atualização; Controle externo.

ABSTRACT

Amidst the constitutionally attributed functions to the Courts of Auditors, the competence to apply sanctions to those responsible, in case of illegality of expense or irregularity of accounts, becomes of great relevance, since it is a mechanism that contributes, as much in the preventive as in the retributive aspect, for the effectiveness of the performance of these agencies in order to protect the treasury. Considering that the enactment of the Organic Law of the Court of Auditors of the Municipality of Sao Paulo (TCM/SP) occurred in 1980, and therefore, prior to the current Constitution, it is noted that there is a forecast of competencies in disagreement with Constitutional order in force, like the article XII, article 19, which provides for administrative arrest, no longer allowed by national law. This paper had the objective of analyzing and discussing the sanctions established in the legislation regarding the TCM/SP in order to propose its updating, and, this way, contribute to the improvement in the effectiveness of the performance of the agency in the external control of São Paulo. The present research was developed based on the comparison between the coercive and sanctionary measures granted to the TCM/SP and to the other eleven Court of Auditors of the Country, including the Federal Court of Auditors. From the data collected and tabulated, it is observed that there is not a homogeneity between the regulations studied, mainly concerning the maximum values of the possible fines to be applied. However, it is evident that, among all the analyzed rules, the sanctioning and coercive measures foreseen for the TCM/SP are the mildest and most incipient ones, even requiring precautionary measures, such as determining the temporary removal of the person in charge. Another aspect noted is that some courts, such as the Court of Auditors of the Municipalities of Goiás, updated their regulations according to the supervenience of national laws that extended the powers of the Court of Auditors, demonstrating their concern to embellish and institutionalize the new duties, while the norms of the TCM/SP need to be updated in the current legal-normative context. In light of the principle of federal symmetry, it is possible that the Sao Paulo Court will be endowed with more severe sanctions, something that may strengthen its institutional role.

Keywords: Sanctions; Effectiveness; Court of Auditors; Updating; External Control.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	METODOLOGIA	9
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
3.1	O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	11
3.2	OS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUA MISSÃO INSTITUCIONAL	12
3.3	O INSTITUTO DA PENA	14
3.4	DA FUNÇÃO À UTILIDADE DA “PENA”	15
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	19
4.1	SANÇÕES	19
4.2	PROCESSO SANCIONATÓRIO	20
4.3	SIMETRIA FEDERATIVA	24
4.4	SANÇÕES PREVISTAS EM LEIS NACIONAIS	27
4.5	SANÇÕES DO TCU	29
4.5.1	Multas	30
4.5.2	Demais sanções	32
4.5.3	Quadro-resumo das sanções	33
4.6	SANÇÕES DO TCM/SP	34
4.6.1	– Projeto de Lei nº 855/17	38
4.7	SANÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA AMOSTRA	42
4.7.1	Advertência	44
4.7.2	Multas	45
4.7.3	Declaração de Inidoneidade	48
4.7.4	Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança	49
4.7.5	Afastamento temporário do responsável	50
4.7.6	Indisponibilidade de bens	51
4.7.7	Solicitação de arresto de bens	52
4.7.8	Comparativo entre as sanções TCM/SP e TCM/RJ	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
6	OPORTUNIDADE DE MELHORIA PARA O TRIBUNAL	57
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

É cediço que ao longo do tempo têm ocorrido modificações em torno das competências dos Tribunais de Contas brasileiros. Tais mudanças são naturais na medida em que vêm acompanhando a evolução constitucional do País. O Brasil já apresentou oito constituições, sempre guardando correspondência com o panorama social, político e jurídico da época a que se referiam e foram publicadas nos anos de: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

Atualmente sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, caracterizada por ser uma Carta democrática, republicana e inovadora, tem-se que o atual contexto exige instituições fortalecidas para que a nação brasileira esteja cada vez mais próxima de atingir os objetivos almejados pela sociedade, dentre eles o de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais, promover o bem de todos e garantir o desenvolvimento nacional.

O alcance dos objetivos citados passa pelo uso legítimo e racional dos recursos públicos. Os Tribunais de Contas, no atual patamar jurídico e social, sob a regência da Carta Magna, exercem um papel relevante na medida em que têm o dever-poder de controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos, sempre com vistas a zelar pelo patrimônio público. Pelo que consta na Constituição entre os artigos 70 e 75, nota-se que o legislador fez crescer de importância o papel dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes um número significativo de competências ao mesmo tempo em que lhes conferiu prerrogativas para o exercício do relevante mister institucional que possuem.

Dentre as competências atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal está a aplicação de sanções àqueles responsáveis por ilegalidades ou irregularidade de contas. À luz desta previsão constitucional e do princípio da simetria federativa, a presente pesquisa objetiva concluir se as sanções atualmente previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) estão adequadas ou não ao atual contexto constitucional, bem como refletir acerca da necessidade de atualizar tais penalidades.

Parte-se de uma premissa de que as penalidades atualmente existentes são brandas quando comparadas às sanções de outros órgãos de controle externo. Em virtude disso, propõe-se a discussão e análise acerca da

necessidade de atualizar as decisões sancionatórias do órgão paulistano, porquanto a previsão de sanções mais severas, a exemplo do que existe para outros Tribunais de Contas brasileiros, pode contribuir para o fortalecimento do papel institucional do TCM/SP.

Admitindo-se que as modificações legislativas, institucionais e funcionais dos Tribunais de Contas devem acontecer, até para que estes organismos estejam em sintonia com o panorama jurídico e social da sociedade em que se inserem, avulta-se de importância apreciar o nível de adequação das penalidades do TCM/SP em face do que se admite hodiernamente em termos de competências sancionatórias das Cortes de Contas.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa desenvolveu-se com base nas sanções previstas nos regramentos de alguns dos tribunais de contas brasileiros, a fim de compará-las com as sanções atualmente previstas para o TCM/SP. Foi realizada consulta à lei orgânica e ao regimento interno de 11 (onze) Cortes de Contas, sempre em busca das medidas coercitivas e sancionatórias previstas para cada órgão de controle externo. Trata-se, portanto, de uma pesquisa documental baseada em consulta a fontes primárias (leis orgânicas de cada tribunal). De maneira acessória, foram consultados também os respectivos normativos internos.

Tendo em vista que a atuação dos tribunais de contas se desenvolve no âmbito administrativo, por consequência as suas sanções se revestem do mesmo caráter. Destarte, reveste-se de importância compreender o processo administrativo desenvolvido nos órgãos de controle externo, especialmente o processo sancionatório. Para tanto, foram consultadas obras de direito administrativo e de processo administrativo, bem como livros dedicados ao estudo dos tribunais de contas (fontes secundárias).

Sabe-se que o Brasil possui 34 (trinta e quatro) tribunais de contas. Dentro deste universo foi feita uma amostragem com 12 (doze) órgãos de controle externo, incluindo o próprio TCM/SP, cujas sanções previstas em lei foram consultadas, sistematizadas e comparadas entre si.

O método de escolha dos tribunais de contas que compuseram a amostra se deu de maneira híbrida, com a observância dos seguintes critérios:

- Tribunal de Contas da União (TCU) – é o tribunal paradigma, tendo em vista que está previsto diretamente na Constituição Federal;
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) – situa-se no mesmo território e, portanto, vivencia realidade social semelhante ao TCM/SP;
- Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ) – único órgão de controle externo municipal existente na Federação além do próprio TCM/SP;
- Tribunais de Contas dos Municípios de Goiás, Pará, Ceará e Bahia (TCM/GO, TCM/PA, TCM/CE e TCM/BA, respectivamente) – únicas cortes estaduais vocacionadas exclusivamente para o exercício da atividade de controle externo de municípios daqueles estados;

- Tribunal de Contas dos Estados de Pernambuco, Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná (TCE/PE, TCE/MT, TCE/MG e TCE/PR, respectivamente) – cortes estaduais aleatoriamente escolhidas dentre aqueles TCEs que fiscalizam municípios;

Após a identificação das sanções que constam nos normativos de cada um dos tribunais de contas que integraram a amostra, foi elaborado um quadro resumo que contém as sanções de cada órgão. Além disso, à luz das penalidades possíveis de serem aplicadas, foi feita a comparação entre o que está previsto nos órgãos da amostra e as sanções do TCM/SP, com o objetivo de demonstrar que o órgão de controle externo paulistano pode ter um leque maior de sanções, podendo também haver o recrudescimento das já existentes.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O conceito de desenvolvimento institucional considera também que as transformações graduais das instituições são frequentemente marcadas por situações de *path dependence*, isto é, por processos históricos que se caracterizam por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Assim, o processo de *path dependence* tem como traço crucial os chamados retornos positivos crescentes. Pensados inicialmente para a área tecnológica e para a economia, os retornos positivos são particularmente intensos na esfera da política, dadas as relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o horizonte temporal de mais curto prazo dos atores políticos e suas fortes inclinações para o status quo (LOUREIRO et al, 2009, p.741).

Os pesquisadores Maria R. Loureiro, Antonio C. Carvalho e Tiago C. Morais aprofundam o tema em torno do desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas dentro do ambiente da Reforma do Estado brasileiro promovido pelas emendas constitucionais reformativas. Diante da tese dos pesquisadores, em que a reversibilidade ao passado não se dá de forma natural, as transformações graduais das instituições não podem ou, dificilmente, voltam ao estágio anterior.

Com as mudanças constitucionais, no sentido das trajetórias institucionais, os Tribunais de Contas seguem seu curso de mudanças, mesmo que de forma lenta e gradual. Destacam-se as mudanças das funções constitucionais das Cortes de Contas, porquanto o controle dar-se-á também sobre o desempenho do aparelhamento público.

No que tange às atribuições dos TCs, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista [...] Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado (LOUREIRO et al, 2009, p.749).

As mudanças previram não somente a verificação se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Somam-se a isso outras atribuições, tais como a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter concomitante e posterior, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos (LOUREIRO et al, 2009).

Os percalços institucionais dos TCs brasileiros (1891-1967)

CONSTITUIÇÕES					
	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo.	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo.	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias reformas e pensões.	Verificar a legalidade das contas do Executivo e realizar auditorias nas entidades fiscalizadas.
Requisitos para se tornar Ministro Conselheiro	-	-	-	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos	Ter idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de Administração Pública.

3.2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUA MISSÃO INSTITUCIONAL

Pode-se primariamente compreender, ante ao exposto, que o fator preponderante da existência do Estado é sobretudo a manutenção da ordem. Tal manutenção somente se faz possível pela força do espírito coercitivo da Lei, que deverá e poderá, por meio da instituição dos órgãos do Poder Judiciário, prever de forma antecipada as penalidades e sanções àqueles que infringem a moral aceita da sociedade. A missão da Administração Pública é o bem comum da coletividade, ao passo que as instituições sociais, dentro dos limites impostos pela lei, se autorregulam. No entanto, no caso de as instituições se

desorganizarem, o princípio da subsidiariedade permite ao Estado intervir nas instituições para promover o bem comum coletivo.

Entre os doutrinadores não se faz pacífico a real posição dos Tribunais de Contas na estrutura federativa. Alguns defendem total distinção na Federação, como sendo um órgão independente em sua natureza fiscalizatória, tendo em vista o acesso a todos os órgãos pertencentes às funções de Estado e que recebam recursos públicos. Em outro viés, alguns pesquisadores defendem sua participação no enredo federativo e o ligam ao Poder Legislativo.

Os Tribunais de Contas têm um papel integrador, dentre as peculiaridades que sua atuação exprime. O Estado Republicano previa um processo de verificação de desempenho, mas não em nível administrativo como é conhecido hoje, e sim uma forma de verificação de suas realizações estruturais. Pensava-se em manter a estrutura do poder. A manutenção da República era a grande preocupação de seu idealizador. A divisão de poderes, ou funções de Estado, tem seu objetivo manter o equilíbrio de forças e não promover polos de forças excessivas a determinada função de Estado, a fim de não permitir os temíveis golpes de Estado. A Federação é dita uma forma superior de Estado, por permitir o controle de suas funções/poderes pelas outras funções/poderes, num processo balanceado e de freios e contrapesos. Tal aspecto propicia a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes do Estado.

Neste contexto, os Tribunais de Contas possuem um papel singular. Dentro da concepção de freios e contrapesos, podem as Cortes de Contas atuar em quaisquer órgãos, de quaisquer dos Poderes da República. Suas incumbências institucionais vinculam-se mais ao seu objeto (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados) do que ao sujeito que sofre a fiscalização. Desta maneira, são os Tribunais de Contas organismos igualmente relevantes para a manutenção da harmonia e do equilíbrio entre os Poderes, na medida em que, no exercício de sua atividade fim, possuem independência e autonomia para atuarem onde houver recursos públicos.

3.3 O INSTITUTO DA PENA

Conceituar o termo “pena” pode parecer um labor simples, no sentido de o termo fazer parte do entendimento superficial das sociedades modernas como um todo. Justamente por isso, o termo é suscetível a abordagens diversas, além de conceituações que fogem ao Código Penal, como nas abordagens das Ciências Sociais, do Direito Administrativo, do Código Civil ou de várias outras fontes concretas.

O conceito sobre pena pode se tornar complexo caso conduzido por aprofundamentos e correntes epistemológicas diversas, o que evidentemente torna a definição exaustiva para um estudo introdutório.

Neste sentido, justamente por conduzir um estudo introdutório, Veloso (1999) aponta clareza e objetividade no conceito de pena – e, preliminarmente, nos adverte que o termo “pena” está associado a diversos usos. Assim, o termo se associa a outros conceitos da linguagem ética e jurídica. Desta forma, distingue o autor que, quando se fala de pena em contextos em que não se intervém uma autoridade formalizada (sanções difusas ou descentralizadas), a pena recebe outra construção ideológica. Estabelecendo conceitos culturais próprios, ele tece identidade aos termos sanção, responsabilidade e culpa, reparação e vingança. A ilicitude pode ser relativizada a partir de normas não-jurídicas, firmando-se em conceitos muito diversos às aplicações adstritas ao Estado e seu caráter punitivo.

Além desta relativização, o professor afirma que, em um sentido primário, “punir é atribuir responsabilidade por um facto culpável e censurar ou reprovar com fundamento nessa responsabilidade”. Para que a punição se configure nos aspectos de utilidade social, a pessoa que a recebe liga-se ao fato pelo qual se procura punir. O ato de produzir o efeito não desejado deve ser considerado violação de uma regra ou norma.

O citado doutrinador acrescenta ainda:

No conjunto das sanções jurídicas, a pena é uma espécie do género sanção negativa (por oposição a sanção positivas, como prémios e as recompensas), distinguindo-se de outras sanções jurídicas negativas (...) A pena contrapõe-se à reparação ou restituição, porque não tem por finalidade simplesmente o ressarcimento ou compensação de um dano; e não se reduz à vingança, porque esta é egocêntrica, dirigida à auto-satisfação, ao passo que a pena é desinteressada, função da lei

e da justiça, e susceptível de argumentação racional (VELOSO, 1999, p.520).

Ademais, Veloso (1999) ensina que a pena não é um processo puramente fático, pois é inerente à vida em sociedade, sendo a pena desinteressada - não objetiva causar sofrimento ou privações. Em alguma medida, a convivência cotidiana impõe uma forma de comunicação e interação simbólica – que por meio da pena adquire um significado ético-social específico.

Notadamente, avança o professor:

(...) e que é dever o Direito punir apenas os comportamentos intoleráveis de lesão ou periclitación dos bens fundamentais. Mas uma vez definido o universo dos crimes, com a moderação e prudência que caracterizam um Direito Penal de liberdade, então o crime – todo o crime, sem excepção – tem de ser activamente investigado e punido pela autoridade pública, logo que dele tenha conhecimento, independentemente e sem qualquer necessidade de esforços, diligências ou assunção e de riscos por parte dos ofendidos (VELOSO, 1999, p.555).

3.4 DA FUNÇÃO À UTILIDADE DA “PENA”

Via de regra, as penas se distribuem na doutrina como de Prevenção Geral, Prevenção Geral Negativa ou Geral Positiva. Para explicitá-las, Moraes (2013) propõe atenção aos relatos de Cezar Roberto Bittencourt, o qual ensina que nas penas de Prevenção Geral existe uma ameaça aos membros da sociedade caso haja ações injustas (no sentido de ilegais). As penas cominadas para aquela determinada “injustiça” serão aplicadas, efetivando as ameaças realizada pelo Estado. Neste mesmo sentido, Suxberger (2006) acrescenta:

A teoria da prevenção geral ou cai na utilização do medo como forma de controle social, com o qual se chega num Estado de terror e na transformação dos indivíduos em animais, ou na suposição de uma racionalidade absoluta do homem no juízo de ponderação entre as condutas que poderá eleger, na sua capacidade de motivação, tão ficcional como a idéia de livre arbítrio, ou, por último, cai na teoria do bem social ou da utilidade pública, que tão-somente acoberta os interesses em jogo: uma determinada socialização das contradições e dos conflitos de uma democracia imperfeita (SUXBERGER, 2006).

A Teoria Geral Negativa, segundo Moraes (2013), consiste na intimidação genérica da coletividade por meio da ameaça de aplicação de sanções contidas nas normas incriminadoras. Acrescenta também que a intimidação começa no momento da cominação das sanções penais e é reforçada com a aplicação e a execução destas.

No contexto das Teorias Gerais Positivas, a definição ganha complexidade, levando-se em consideração o estabelecimento de diretrizes de conduta para a sociedade, conforme defende Moraes (2013):

A primeira consiste no estabelecimento de diretrizes de conduta para a sociedade, através da demonstração do especial valor de determinados bens jurídicos, que se faz por meio da criação dos tipos penais, da cominação das penas correspondentes e do estabelecimento dos critérios de persecução penal. A segunda forma pela qual opera a prevenção geral positiva decorre da confiança que surge na sociedade a partir da constatação de que o Direito efetivamente se aplica. E, ao final, a prevenção geral positiva opera também através do efeito de pacificação que se produz quando, em virtude da aplicação e execução da sanção penal, a consciência jurídica da sociedade se tranqüiliza e considera solucionado o conflito com o autor da infração (MORAES,2013).

Além destas, define Moraes (2013) que, na Teoria Mista, há uma unificação dos pontos mais importantes e fundamentais das teorias anteriormente expostas, em vistas da identificação de que as teorias anteriores não bastam, por si próprias, a solucionar os problemas sociais.

De modo geral, Moraes (2013) defende a questão do caráter utilitário da penalidade, servindo como retribuição ao delinquente e também revestida de um caráter pedagógico:

[...] o caráter utilitário da pena faz-se necessário, não apenas como retribuição ao criminoso pelo mal praticado, mas também para ensinar à sociedade as consequências de uma conduta reprovável, bem como propiciar ao delinquente a reeducação e reabilitação ao convívio em sociedade, como forma de redução da violência e criminalidade, gerando, conseqüentemente, segurança social e eficácia na atividade estatal de executar a pena e recuperar o criminoso.

Gomes (2000) traz em resumo no que se concentra o estudo da pena:

A pena ou qualquer outra resposta estatal ao delito, destarte, acaba assumindo um determinado papel. No modelo clássico, a pena (ou castigo) ou é vista com finalidade preventiva puramente dissuasória (que está presente, em maior ou menor intensidade, na teoria preventiva geral negativa ou positiva, assim como na teoria preventiva especial negativa). Já no modelo oposto (Criminologia Moderna), à pena se assinala um papel muito mais dinâmico, que é o ressocializador, visando a não reincidência, seja pela via da intervenção excepcional no criminoso (tratamento com respeito aos direitos humanos), seja pelas vias alternativas à direta intervenção penal.

De Jesus (2015), em seu tratado sobre direito penal, esclarece que pena é a sanção penal imposta pelo Estado. Ela transpõe as esferas culturais simplórias de ser causadora de sofrimento ou flagelo. Em um sentido amplo, a pena tem uma função social, permite ao Estado promover comoção e controle sobre seus cidadãos, no sentido de conter atos antissociais.

De Jesus (2015) dispõe a dupla finalidade da pena:

- a) Prevenção Especial: consiste no tratamento ressocializante e na punição ao infrator;
- b) Prevenção Geral: desmotivar a prática de futuras infrações mediante a ameaça de coerção.

De Jesus (2015) instrui que pena é uma espécie do gênero sanção penal. Pode-se, então, inferir que sanção abarca, em tese, espécies diversas:

Pena é a sanção penal imposta pelo Estado, mediante o devido processo legal, ao autor de um fato típico e ilícito que foi reconhecido culpado, tendo como finalidade puni-lo e ressocializá-lo, bem como prevenir a prática de novas infrações mediante a intimidação penal (DE JESUS, 2015, p.59).

Contudo, o autor presta distinção entre as espécies de penas privativas de liberdade ou alternativas, que se subdividem em restritivas de direitos e multa. Neste sentido, todas as penalidades, com exceção das restritivas de liberdade, são alternativas.

A partir dessas análises, depreende-se que sanção guarda um sentido amplo, pois é um termo generalizador ou primário acerca das imposições coercitivas do Estado sob a perspectiva do Direito Positivado.

Por este aspecto inicial, a sanção tem amplitude em sua utilização, ao passo que a pena tem uma aplicação de maior especificidade, tornando-se restrita.

Moreira Neto (2012) deixa evidente a proximidade que existe entre o Direito Penal e o Direito Administrativo sancionador:

O Direito Punitivo estatal, tanto no Direito Penal como no Direito Administrativo, se funda sobre um conjunto de princípios e regras garantidoras de direitos dos administrados e dos cidadãos que, apesar das diferentes formas de aplicação, a depender de se tratar de infração penal ou administrativa, informa o *ius puniendi* estatal. Sem a observância de tais normas a atividade punitiva estatal se torna ilegítima e arbitrária.

Buscar-se-á a contextualização das sanções à função estatal de controle externo, apresentando argumentos que evidenciem a melhor efetividade do órgão de controle externo se estiverem previstas sanções suficientes, à altura da importância dos órgãos.

Lima (2015) entende que o controle externo é constituído de um juízo que, em caso negativo, é seguido de eventuais medidas, sendo estas revestidas de caráter impeditivo quanto à eficácia dos atos, extintivo (anulação dos atos) ou reparativo, com aplicação de sanções aos responsáveis. Vê-se, portanto, que a aplicação de sanções está intimamente ligada à função institucional dos tribunais de contas para cumprir o intento constitucional de bem fiscalizar a atuação administrativa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 SANÇÕES

Um dos mecanismos que a Constituição Federal conferiu ao TCU para que sua atuação tenha efetividade diz respeito à possibilidade de aplicar sanções previstas em lei para a penalização de responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, conforme se depreende do art. 71, inciso VIII, da Carta Magna¹. É sabido que a existência de previsão em lei confere às penalidades possíveis de serem aplicadas um caráter preventivo e retributivo, porquanto podem dissuadir um eventual cometimento de irregularidades com recursos públicos e constroem o agente responsável a reparar os danos causados ao erário.

Com relação à possibilidade de a Corte de Contas federal poder aplicar sanções, tal assunto já se encontra pacificado e sedimentado na jurisprudência pátria. O trecho abaixo transcrito, retirado do julgamento do Recurso Extraordinário nº 190.985, do Supremo Tribunal Federal (publicado em 24.08.01 e reiterado no julgamento do Mandado de Segurança nº 28.700, publicado em 22.02.13), deixa claro tal aspecto (grifos nossos):

Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. **Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar.** Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos tribunais de contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal.

¹ 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;

Outros julgados da mesma Corte vão ao encontro da tese de que o TCU possui legitimidade para impor sanções (grifos nossos):

Ato do TCU. Imposição de valor a ser ressarcido aos cofres públicos e previsão de desconto, considerado o que percebido pelo servidor, geram **a legitimidade do TCU** para figurar no mandado de segurança como órgão coator (MS 24.544, rel. min. Marco Aurélio, j. 4-8-2004, P, DJ de 4-3-2005).

O TCU é parte legítima para figurar no polo passivo do mandado de segurança, quando **sua decisão está revestida de caráter impositivo** (MS 21.548, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4/2/1999, P, DJ de 25/6/1999).

4.2 PROCESSO SANCIONATÓRIO

Não obstante serem os tribunais de contas órgãos de auxílio do Poder Legislativo para o exercício da função de controle externo, sabe-se que suas atividades institucionais nada têm a ver com a inovação da ordem jurídica. Ademais, seus membros não possuem mandato parlamentar. Posto isso, as cortes de contas não desempenham atividade legislativa. Do mesmo modo, as instituições de controle externo não estão elencadas como órgãos do Poder Judiciário no art. 92 da Constituição Federal². Por este motivo, também a atuação dos tribunais de contas se situa fora do âmbito jurisdicional.

Nesse contexto, insta destacar o entendimento que o Supremo Tribunal Federal tem acerca da natureza das funções exercidas pelos tribunais de contas, conforme se depreende do seguinte julgado (grifos nossos):

Os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos tribunais de contas não**

² Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

II-A - o Tribunal Superior do Trabalho;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República (ADI 4.190 MC/REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10/3/2010, P, DJE de 11/6/2010).

Assim sendo, por exclusão, entende-se que a atuação dos tribunais de contas se situa no âmbito administrativo, devendo respeitar o regramento cabível para os processos administrativos adequados para a prática de determinados atos.

Estando suas atividades restritas ao âmbito administrativo, suas decisões devem ser precedidas por um processo administrativo prévio no qual sejam aplicadas as normas legais cabíveis (lei de processo administrativo, por exemplo).

O início do processo administrativo se dá com a sua instauração, que pode ser por iniciativa do órgão processante (de ofício) ou por provocação de alguma parte legitimada para fazê-lo. Sabe-se que, por força de alguns dispositivos normativos (vide art. 113 da Lei Federal nº 8.666/93³ e Art. 74, § 2º, da Constituição Federal⁴), qualquer cidadão é parte legitimada para provocar a atuação do Tribunal de Contas competente. Este último, inclusive, não pode extinguir ou desistir do processo enquanto houver interesse público envolvido, ainda que o denunciante ou representante tenha perdido o interesse.

O processo, uma vez instaurado e existente, deve ser instruído com os dados obtidos pelos agentes do órgão de controle externo por meio de auditorias, por exemplo. A instrução processual deve conter todos os dados necessários para que seja tomada uma decisão aplicável àquele caso concreto apreciado pela Corte de Contas.

³ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

⁴ Art. 74, § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Vale destacar que a instrução do processo instaurado pelos tribunais de contas deve observar as garantias fundamentais, tais como a inadmissibilidade de provas ilícitas e a obrigatoriedade de observância ao contraditório e à ampla defesa por parte do interessado. Tal aspecto, inclusive, já foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no trecho do julgado abaixo transcrito (grifos nossos):

TCU: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: **incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis.** [...] de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da **aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal** (Lei 9.784/1999), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a “ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3º, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente”. A **oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão**, não lhe suprimindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo Plenário do TCU, de que emanou a decisão. (MS 23.550, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 4/4/2001, P, DJ de 31/10/2001)

No mesmo sentido posiciona-se Ferraz (2002):

Com efeito, o processo que perante eles – Tribunais de Controle Externo – se desenrola se nos afigura, para todos os efeitos, típico processo administrativo, tornando inevitável o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV da Constituição.

É cediço, por força de previsão constitucional, que o processo administrativo do Tribunal de Contas competente pode culminar com a imposição de uma sanção se a decisão for no sentido de ter havido ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Dentro das sanções possíveis de serem aplicadas, que adiante serão detalhadas, destacam-se as multas impostas pelas cortes de contas. Como bem frisa Fernandes (2003), as multas aplicadas pelos órgãos de controle externo revestem-se de caráter administrativo - multas administrativas, portanto, e não multas civis ou multas penais -, devendo, por essa razão, estar

previstas em lei e assegurar a observância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Tratando-se de um processo administrativo sancionatório, reforça-se ainda mais a necessidade de observância da garantia constitucional da ampla defesa, prevista no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal⁵. De maneira mais específica, vale observar o que prevê a lei federal do processo administrativo, Lei Federal nº 9.784/99 (grifos nossos):

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, **assegurado sempre o direito de defesa.**

No mesmo sentido, o município de São Paulo, por meio da Lei Municipal nº 14.141/06, também destaca a necessidade da ampla defesa em processos sancionatórios (grifos nossos):

Art. 46. Nos processos que possam resultar na **aplicação de sanções serão sempre assegurados o contraditório e o exercício do direito à ampla defesa, garantindo-se ao interessado a produção de provas**, apresentação de alegações finais e interposição de recurso.

Art. 47. No procedimento sancionatório serão observadas, salvo legislação específica, as seguintes regras:

- I - constatada a infração administrativa, a autoridade competente indicará os fatos e o fundamento legal da sanção correspondente;
- II - o infrator ou responsável será intimado para, em 15 (quinze) dias, oferecer a sua defesa e indicar as provas que pretende produzir;
- III - caso haja requerimento para a produção de provas a autoridade apreciará a sua pertinência em despacho motivado;
- IV - o infrator será intimado para manifestar-se em 5 (cinco) dias sobre os novos documentos juntados;
- V - a decisão, devidamente motivada, será proferida no prazo máximo de 10 (dez) dias após o término da instrução;
- VI - se o infrator cometer simultaneamente duas ou mais infrações serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

Sendo assim, é importante ressaltar que, no âmbito do processo administrativo sancionatório, avulta-se de importância a observância do contraditório e da ampla defesa para que as sanções que eventualmente vierem a ser aplicadas surtam efeitos e de fato penalizem o mal gestor. Máculas na

⁵ Art. 5º, 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;

instrução do processo administrativo, tal como a inobservância das garantias constitucionais supramencionadas, geram margem à invalidação da decisão da Corte de Contas por parte do Poder Judiciário. Por tais razões é que o processo administrativo desenvolvido nos tribunais de contas deve respeitar os ditames legais para que, ao seu final, produza decisões efetivas.

Acerca do controle externo exercido pelo Poder Judiciário sobre os outros Poderes, quando aquele exerce sua típica função jurisdicional, é relevante salientar que, em respeito à separação dos Poderes, não cabe a ele se imiscuir na questão do mérito administrativo. A atuação do Judiciário se restringe a aspectos legais, de razoabilidade e proporcionalidade na atuação dos órgãos administrativos. Sendo assim, é cediço que não cabe àquele Poder reformular ou revisar decisões de méritos dos Tribunais de Contas. Neste sentido, também não cabe ao Judiciário reformar uma sanção imposta por uma Corte de Contas, desde que o devido processo legal administrativo tenha se desenvolvido em respeito às garantias constitucionais.

Neste sentido, a previsão do art. 4º da Lei Orgânica do TCU destaca que o órgão possui jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência. Vê-se, portanto, que a legislação atribuiu ao órgão de controle externo um campo específico de atuação, sobre o qual detém a prerrogativa de atuar privativamente. É mais um fundamento normativo que evita a ingerência do Poder Judiciário sobre as decisões de mérito dos tribunais de contas.

Cabe ressaltar que o art. 71, § 3º, da Constituição Federal atribui caráter de título executivo às decisões do Tribunal de Contas que resulte em imputação de débito ou multa, previsão legal que prestigia e valoriza a decisão da Corte, na medida em que o ente público beneficiário da decisão pode partir diretamente para o processo judicial de execução a fim de satisfazer esse crédito da Administração Pública.

4.3 SIMETRIA FEDERATIVA

Sabe-se que a Constituição Federal, entre os artigos 71 e 74, delinea e define diretamente as atribuições do Tribunal de Contas da União. As funções

da Corte de Contas federal são minudenciadas na sua Lei Orgânica, a saber, a Lei Federal nº 8.443/92.

O art. 75 da Carta Magna⁶, por sua vez, consagra para os tribunais de contas brasileiros (estaduais e municipais) o que a doutrina pátria denomina de Simetria Federativa, quando muitas das previsões constitucionais aplicáveis à União são replicadas nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas municipais, a fim de garantir aos demais entes federados a autonomia consagrada pela Constituição Federal.

Nota-se que tal entendimento está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa no excerto do julgamento abaixo (grifos nossos):

Nos termos do art. 75 da Constituição, **as normas relativas à organização e à fiscalização do TCU se aplicam aos demais tribunais de contas**. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva (ADI 916, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 2/2/2009, P, DJE de 6/3/2009).

Em outras palavras, a Constituição prevê que se aplicam aos demais tribunais de contas brasileiros as normas previstas entre os artigos 70 e 74 da Constituição Brasileira, ou seja, aplicam-se a eles as atribuições, poderes e funções incumbidas ao Tribunal de Contas da União. Por esta razão, por ser o TCU o órgão diretamente descrito e estabelecido pela Carta Magna, conferiu-se àquele órgão de controle externo o papel de paradigma na presente pesquisa.

Mariz (2006) assim se posiciona acerca da simetria federativa aplicável aos tribunais de contas (grifos nossos):

As competências do Tribunal de Contas da União encontram-se detalhadamente expostas no art. 71 do Texto Constitucional. Por força do princípio da simetria política e administrativa (simetria concêntrica), próprio do Estado Federal, **tais competências também se aplicam às cortes de contas estaduais e municipais, estas últimas onde houver**. No plano estadual e municipal, as competências dos tribunais de contas, fixadas em constituições estaduais e leis orgânicas municipais, **podem ainda ser acrescidas de novas prerrogativas em**

⁶ 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.

matéria de controle e fiscalização, desde que respeitado o paradigma estabelecido no art. 71 da Carta Magna e que, também, não se afrontem prerrogativas de outros poderes.

Desta maneira, entende-se que a simetria federativa é plenamente aplicável e admissível aos Tribunais de Contas brasileiros, fazendo com que as previsões estabelecidas pela Constituição Federal ao TCU sejam aplicáveis aos demais Tribunais de Contas. Estes últimos, por sua vez, em respeito à autonomia dos entes federados também consagrada pela Constituição⁷, dependem de regulamentação do assunto, primeiramente por parte das Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais e posteriormente por parte das leis orgânicas de cada Tribunal de Contas, para poderem exercer com plenitude as funções atribuídas pela Carta Magna ao TCU.

Ademais, resta pacificado o entendimento de que as Cortes de Contas brasileiras possuem as prerrogativas de autonomia e autogoverno, algo que deveria lhes assegurar independência funcional, apartada de quaisquer tipos de influências oriundas de membros dos Poderes da República. É o que se extrai do julgado abaixo, do STF (grifos nossos):

Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, **gozam as Cortes de Contas do País das prerrogativas da autonomia e do autogoverno**, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos arts. 73, 75 e 96, II, d, da CF [...] (ADI 4.418 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 6/10/2010, P, DJE de 15/6/2011).

Neste contexto, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o Tribunal de Contas possui legitimidade privativa para inaugurar o processo legislativo de matérias que dizem respeito à sua atuação e organização administrativa. Sendo assim, em homenagem às prerrogativas de autonomia e autogoverno, apenas o próprio Tribunal pode apresentar projeto de lei sobre assuntos de sua competência. Mudanças na respectiva lei orgânica do órgão,

⁷ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

por exemplo, só podem ser propostas por ele próprio, não cabendo tal iniciativa a membro do Poder Legislativo ou ao chefe do Poder Executivo.

Diante do exposto, restando claro que as Cortes de Contas do País possuem autonomia e independência funcional para bem desempenharem suas atribuições institucionais, e em observância à reconhecida simetria federativa existente na organização do Estado Brasileiro, é pacífico o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem poderes sancionatórios administrativos, desde que haja lei definidora das sanções aplicáveis – via de regra, a lei orgânica de cada órgão de controle externo, a ser editada pelo ente federado ao qual pertence o tribunal de contas.

4.4 SANÇÕES PREVISTAS EM LEIS NACIONAIS

Algumas leis federais revestidas com o caráter de norma geral (leis nacionais) atribuem determinados poderes sancionatórios a todos os tribunais de contas. Deste modo, entende-se que a incidência de tais previsões legais independe de outra regulamentação normativa, sendo autoaplicáveis.

Neste contexto, tem-se o art. 5º da Lei Federal nº 10.028/00, conhecida como Lei de Crimes Fiscais por ter introduzido no Código Penal Brasileiro um capítulo específico para tratar de crimes contra as finanças públicas. O citado dispositivo normativo, reproduzido a seguir, tipifica quatro infrações administrativas e atribui ao tribunal de contas encarregado da fiscalização a competência de processar e julgar tais condutas (grifos nossos):

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com **multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa**, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será **processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização** contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Nota-se que o legislador federal visou proteger o erário de omissões que eventualmente pudessem ser cometidas por gestores governamentais. Nesse caso, fica nítido que o legislador não se referiu apenas ao TCU, mas ao “Tribunal de Contas a que competir a fiscalização”.

Também com o caráter de norma geral situa-se a Lei Complementar nº 64/90, em que estão estabelecidos os casos de inelegibilidade. Tem-se em seu art. 1º, inciso I, alínea g), a seguinte previsão:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: [...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Trata-se de hipótese em que ordenadores de despesas com contas rejeitadas pelo tribunal de contas competente, desde que se trate de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, ficam impossibilitados de disputar eleições a fim de ocupar cargos políticos eletivos.

Acerca disso, alguns tribunais de contas do Brasil atualizaram seus normativos no sentido de efetivarem a aplicação da previsão contida nas leis acima citadas (Lei de Crimes Fiscais – Lei nº: 10.028, de 19/10/00 e Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº: 135, de 4/6/10). Ilustra-se tal fato com a previsão contida no art. 1º, inciso XXVI, e no art. 49, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei: [...]

XXVI – disponibilizar para a Justiça Eleitoral a relação dos que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

[...]

Art. 49. O Tribunal aplicará a multa prevista no art. 5º da Lei federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, no valor de 30% dos vencimentos anuais do agente que praticar as seguintes infrações administrativas contra as leis de finanças públicas:

4.5 SANÇÕES DO TCU

Sendo o TCU o referencial da pesquisa, é relevante verificar quais são as sanções possíveis de serem aplicadas pelo órgão federal. A Lei Federal nº 8.443/92, que é a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), normatizou em seu Capítulo V as sanções aplicáveis. Destaca-se que a Constituição se limitou a dizer, no art. 71, inciso VIII, que o TCU pode aplicar “as sanções previstas em lei”. Os artigos 56 a 61 da citada lei orgânica, abaixo transcritos, estabelecem quais são as sanções aplicáveis pela Corte Federal (grifos nossos):

Art. 56. 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.

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

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

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

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

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

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

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

VII - **reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.**

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

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

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

Art. 59. O débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União nos do art. 57 desta Lei, quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento.

Art. 60. 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.**

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, **solicitar à Advocacia-Geral da União** ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as **medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito**, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

4.5.1 Multas

Após a regular instrução processual, as decisões do TCU que resultarem na indicação de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas podem culminar em multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário. Ou seja, além de realizar o ressarcimento do prejuízo ao erário, que é sempre cabível por força do art. 37, § 5º, da Constituição⁸, o agente com decisão desfavorável por parte do TCU pode pagar até 100% desse valor como penalidade pecuniária (multa-sanção), sempre com a incidência de atualização monetária até a data do pagamento efetivo do débito.

Além da restituição e da multa-sanção, ambas calculadas em função do dano causado ao erário, pode também a Corte aplicar outra modalidade de multa, denominada de multa-coerção. Trata-se das hipóteses previstas no art. 58 da Lei nº 8.443/92. Diante de certas condutas dos administradores de recursos públicos tidas como lesivas aos recursos públicos e à atuação do TCU

⁸ Art. 37, § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

(sonegação de processos, obstrução às auditorias, contas julgadas irregulares e deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, por exemplo), pode o órgão de controle aplicar multa de até R\$ 58.269,07 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e nove reais e sete centavos), valor esse válido para o exercício de 2017, estabelecido pela Portaria nº 46, de 11 de janeiro de 2017, do presidente do TCU.

A fim de esclarecer as espécies de multas possíveis de serem aplicadas pelo TCU, convém transcrever explicação de Ferraz (2002):

Os fundamentos são diversos e as repercussões no âmbito dos Tribunais de Contas, sobretudo no que respeita ao princípio do devido processo legal, são distintas. As primeiras (**multas-coerção**), repita-se, são aplicadas no **intuito de forçar o cumprimento do ordenado**, aproximando-se, na essência, das infrações impostas de Poder Público pelo descumprimento das medidas de polícia administrativa (v.g. multas de trânsito, posturas municipais, meio ambiente); as segundas (**multas-sanção**) possuem nítido **caráter reparador do dano**, com viés **estritamente sancionatório**. [...] Contudo, 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.

Muito se discute na doutrina pátria sobre o caráter das multas impostas pelos tribunais de contas (se pedagógico, preventivo ou punitivo). Correa (2014) expõe que os três aspectos podem ser identificados nas sanções, conforme se reproduz abaixo:

[...] tais multas, não obstante possuem a natureza jurídica de verdadeira multa administrativa, possuem um viés pedagógico-punitivo ao funcionar, não só como elemento intimidador e retributivo, mas também, como caráter educativo, tanto para os Administradores Públicos, quanto para os administrados.

[...] multas aplicadas pelos Tribunais de Contas, quando revestidas de caráter pedagógico, têm caráter de prevenção especial, já que inibem o Administrador Público ineficiente ou mesmo o Administrador ímprobo, da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico (prevenção especial negativa), e recompõe esse mesmo Administrador Público socialmente, reforçando ainda a confiança na ordem jurídica dele e dos administrados (prevenção especial positiva).

Conclui-se, a partir do presente trabalho, que as multas aplicadas pelas Cortes de Contas, não possuem, somente, o caráter pedagógico e preventivo, mas também o necessário caráter punitivo, visando a retribuição característica das multas penais, que é a retribuição de um mal por uma pena.

Identifica-se, portanto, que as sanções pecuniárias são um relevante instrumento para a atuação dos tribunais de contas na sociedade brasileira, na medida em que podem dissuadir a prática de malversações e punir os maus gestores, sempre com a finalidade maior de preservar o patrimônio público.

4.5.2 Demais sanções

Afora as modalidades de multas mencionadas anteriormente, pode também o TCU, diante da manifestação favorável da maioria absoluta dos seus membros e pela gravidade da irregularidade cometida pelo agente, inabilitá-lo para o exercício cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de cinco a oito anos.

Outrossim, o TCU tem à sua disposição outras medidas a fim de reparar eventuais danos causados ao erário. Exemplo disso é a previsão do art. 61 da Lei Orgânica, em que está prevista a possibilidade de ser solicitada à Advocacia-Geral da União as medidas necessárias ao arresto de bens dos responsáveis julgados em débito. Além do arresto, pode também o TCU declarar a inidoneidade de licitante fraudador por até cinco anos, bem como determinar o afastamento temporário do responsável pela irregularidade, de maneira cautelar, facultada também a possibilidade de decretar a indisponibilidade dos bens do agente público por prazo não superior a um ano. Vide abaixo os dispositivos da Lei Orgânica que preveem tais medidas (grifos nossos):

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o **Tribunal**, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, **determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável**, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo.

§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, **poderá o Tribunal**, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, **decretar**, por prazo não superior a um ano, **a indisponibilidade de bens do responsável**, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

[...]

Art. 46. Verificada a ocorrência de **fraude** comprovada à licitação, o Tribunal **declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.**

A jurisprudência pátria já reconheceu em várias oportunidades a constitucionalidade das ações tomadas pelo TCU. Acerca das medidas cautelares, assim se pronunciou o STF (grifos nossos):

TCU. Tomada de contas especial. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. **Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais.** (MS 33.092, rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-3-2015, 2ª T, DJE de 17-8-2015.)

É por isso que entendo revestir-se de **integral legitimidade constitucional** a atribuição de índole **cautelar**, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, **ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais** e ao pleno exercício das **competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.** (MS 24.510, rel. min. Ellen Gracie, voto do min. Celso de Mello, j. 19/11/2003, P, DJ de 19/3/2004.)

Posto isso, tem-se que as sanções previstas para o TCU são, em suma: multa de até 100% do prejuízo causado ao erário, multa de até R\$ 58.269,07 para certas condutas previstas na lei, inabilitação para exercício de cargos em comissão ou funções de confiança de cinco a oito anos, solicitação de arresto de bens, declaração de inidoneidade de licitantes em caso de fraude, afastamento temporário do agente público responsável e a decretação da indisponibilidade temporária de seus bens.

4.5.3 Quadro-resumo das sanções

A tabela abaixo, retirada de Lima (2015), resume as sanções e cautelares aplicáveis pelo TCU:

Quadro 1- Resumo das sanções e cautelares do TCU

SANÇÃO/CAUTELAR	CAUSA	DISPOSITIVO LEGAL
Multa de até 100% do valor do débito	Responsável julgado em débito	LOTUCU: art. 57
Multa de valor máximo fixado anualmente	Incisos I a VII do art. 58, art. 42, art. 43 e art. 104, § 1o, todos da LOTCU	LOTUCU: art. 58
Multa de 30% dos vencimentos anuais	Infração contra as leis de finanças públicas	Lei nº 10.028/2000: art. 5º, § 1º
Declaração de inidoneidade	Fraude comprovada à licitação	LOTUCU: art. 46
Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança	Gravidade da infração	LOTUCU: art. 60
Afastamento temporário do responsável	Indícios de que o responsável possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento	LOTUCU: art. 44
Indisponibilidade de bens	Indícios de que o responsável possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento	LOTUCU: art. 44, § 2º
Arresto dos bens	Responsáveis em débito	LOTUCU: art. 61

Fonte: LIMA (2015)

4.6 SANÇÕES DO TCM/SP

O TCM/SP, cuja lei de criação é datada de 1968 (Lei Municipal nº: 7.213 de 1968) teve sua existência mantida com a vigência da Constituição Federal de 1988, que apenas veda a criação de novas Cortes municipais, admitindo as já existentes. Sua existência, competência, jurisdição, organização e funcionamento estão previstos na Lei Orgânica do Município, entre os artigos 48 e 53, bem como na Lei Municipal nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980, sendo esta a Lei Orgânica do órgão.

Acerca da Lei Orgânica do TCM/SP, é importante destacar que a sua promulgação se deu em 1980, anterior, portanto, à atual ordem constitucional brasileira. Desde sua entrada em vigência, referida lei sofreu poucas alterações,

sendo que a grande maioria delas (v.g., Lei Municipal nº 11.548/94 e Lei Municipal nº 13.877/04) objetivou a alteração da organização administrativa da Corte de Contas municipal. Logo, no que diz respeito às competências institucionais e atividades a serem desempenhadas, permanecem em vigência aquelas que constam na redação original da Lei Municipal nº 9.167/80.

O artigo 19 da Lei Orgânica apresenta as competências do TCM/SP. Seguem os incisos que se relacionam à função sancionatória da Corte de Contas:

Art. 19 - Compete ao Tribunal: [...]

XII - Decretar a prisão administrativa, em caráter cautelar e pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, sempre que houver iminente risco de dano patrimonial ou perda de prova, de servidor declarado em alcance, ou de pessoas consideradas responsáveis por valores ou bens municipais, sem prejuízo da competência de outras autoridades que a lei indicar.

XIII - Aplicar multas aos servidores responsáveis por ilegalidades ou irregularidades apuradas no exercício de suas funções, ligadas à execução da despesa pública, observado o disposto no artigo 55.

É notório que o excerto acima transcrito está em desacordo com a ordem constitucional. Primeiro, porque não subsiste nos dias atuais a prisão administrativa, tal como consta no inciso XII. Trata-se de um dispositivo que foi revogado tacitamente pela Carta Magna. Segundo, porque a Constituição Federal fala, no art. 71, inciso VIII, em aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei. O inciso XIII fala apenas em aplicar multas aos servidores responsáveis. Deduz-se, com isso, que a Constituição deixou a critério do legislador infraconstitucional a possibilidade de estabelecer sanções outras, sem necessidade de se tratar exclusivamente de multas.

Posto isso, reproduzem-se a seguir os artigos da Lei Orgânica que definem as sanções possíveis de serem aplicadas pela Corte Paulistana:

TÍTULO X - DAS PENALIDADES

Art. 52 - As infrações à presente lei, segundo a sua gravidade, ensejarão as seguintes sanções:

I - Advertência.

II - Multa.

Art. 53 - A multa variará de uma a cinco vezes o valor da Unidade de Valor Fiscal do Município de São Paulo - UFM, à data da sua imposição, e seu valor será atualizado, de acordo com a legislação pertinente.

Art. 54 - Havendo cominação especial, não serão aplicadas as sanções previstas no artigo 52.

Art. 55 - Sem prejuízo do disposto no artigo 53, a desobediência aos prazos fixados na presente lei, bem como nas instruções do Tribunal, poderá implicar a imposição de multa:

I - Ao responsável que não prestar contas de adiantamento, ou as apresentar fora do prazo, ou não recolher saldo dentro do prazo fixado.

II - Ao funcionário de repartição encarregado de proceder inicialmente à tomada e liquidação de contas ou exame das prestações de contas ou de adiantamentos.

III - Aos responsáveis por tesourarias e demais órgãos pagadores da Fazenda Pública Municipal, que não comunicarem a entrega de numerário de adiantamento requisitado.

IV - Aos administradores de fundos especiais, que não prestarem suas contas, ou o fizerem fora do prazo prescrito.

Parágrafo único - A multa poderá deixar de ser imposta se a justificativa apresentada evidenciar a inexistência de má fé ou a ocorrência de força maior, de livre convencimento do Corpo Julgador.

A fim de regulamentar a previsão legal acima reproduzida, o Regimento Interno do TCM/SP (Resolução nº 03, de 3 de julho de 2002) assim prevê sobre as penalidades:

Art. 86 - As infrações à Lei nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980 e ao presente Regimento, segundo a sua gravidade, ensejarão as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa.

Art. 87 - A multa a que se refere o artigo anterior variará, de acordo com a gravidade da infração, de R\$ 50,72 (cinquenta reais e setenta e dois centavos) a R\$ 253,58 (duzentos e cinquenta e três reais e cinquenta e oito centavos), consoante a Resolução nº 01/2001, atualizada anualmente por Portaria do Presidente, nos termos da Lei Municipal nº 13.105, de 29 de dezembro de 2000.

§ 1º - Para a caracterização da gravidade da infração, deverão ser considerados o prejuízo ou a lesão ao erário, a improbidade, a violação do interesse público, a reincidência e eventuais circunstâncias agravantes ou atenuantes.

§ 2º - A multa será aplicada por ilegalidades ou irregularidades na execução da despesa pública, pela desobediência aos prazos fixados em lei, neste Regimento ou em Instruções do Tribunal e pela prática das infrações estabelecidas nos incisos I a IV, do artigo 55, da Lei Municipal nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980.

§ 3º - O prazo para pagamento das multas será o fixado no Título VI, deste Regimento.

Art. 88 - A multa poderá deixar de ser aplicada se não houver evidência de má-fé ou for reconhecida a ocorrência de força maior, de livre convencimento do Tribunal Pleno, das Câmaras ou do Juiz Singular.

Art. 89 - A responsabilidade pelo pagamento da multa será direta, subsidiária ou solidária, nos termos do artigo 85 e seu parágrafo único, deste Regimento.

Em termos de medidas acautelatórias, pode o TCM/SP recomendar – e não determinar, como previsto para o TCU no art. 44 da LOTCU – o afastamento temporário do responsável. Além disso, o TCM/SP pode condenar os responsáveis a ressarcir o prejuízo ao erário. Reproduzem-se abaixo os artigos do Regimento Interno que tratam desses assuntos (grifos nossos):

Art. 197 - No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal poderá **recomendar**, como medida cautelar, **o afastamento temporário do responsável**, se existirem indícios suficientes de que, prossequindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Art. 198 - Se o ato for julgado nulo por vício insanável, o **Plenário aplicará aos responsáveis, na mesma decisão, as penalidades a que estiverem sujeitos, ou os condenará ao ressarcimento do dano ao erário**, sem prejuízo da adoção, pelas autoridades competentes, das medidas consequentes à declaração da nulidade.

Em suma, além das sanções previstas nas leis nacionais já comentadas (Lei Federal nº 10.028/00 e Lei Complementar nº 64/90), vê-se que a Corte de Contas Paulistana pode aplicar apenas duas modalidades de sanção administrativa: advertência e multa. O valor da multa, que anualmente é atualizado por ato administrativo do Presidente do órgão, está atualmente fixado em R\$ 740,64 (Portaria SG/GAB 01/2018, de 11 de janeiro de 2018). A determinação do ressarcimento do prejuízo causado aos cofres municipais também é possível, conforme o art. 198 do Regimento Interno. Apesar disso, a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCM/SP não preveem a possibilidade de vincular o valor da multa-sanção ao prejuízo causado ao erário.

Há uma única possibilidade de multa prevista, pois os diplomas normativos não fazem distinção sobre as hipóteses em que caberia a penalidade de multa. Pode-se deduzir, portanto, que a multa prevista nos normativos do TCM/SP abrangeria as duas modalidades de multas administrativas reconhecidas pela doutrina (multa-sanção e multa-coerção). Não se pode deixar passar despercebido que tal previsão está em contrariedade com o que prevê a

Constituição Federal, pois no inciso VIII do art. 71 a Constituição assim diz (grifos nossos):

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;**

Há, portanto, um comando constitucional no sentido de que a lei apta a tratar sobre as sanções aplicáveis pelo Tribunal de Contas deve estipular a modalidade de multa-sanção, em que se penaliza o responsável com uma multa proporcional ao dano causado ao erário. Evidente está, portanto, que a legislação do TCM/SP está em desacordo com a Constituição Federal por não prever a referida multa proporcional.

Ademais, ao se fazer uma primeira comparação com as sanções que constam na Lei Orgânica do TCU (Lei Federal nº 8.443/92), nota-se que a Corte Federal tem um número maior de sanções, além de também poder lançar mão de mais medidas cautelares. O TCM/SP, por ausência de disposição legal, não pode impor algumas das medidas cautelares (determinar de ofício afastamento temporário de agente público ou decretar indisponibilidade de bens, por exemplo), não pode aplicar várias das sanções previstas para o TCU (declaração de inidoneidade e inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por exemplo) e apresenta um valor máximo de multa bem inferior ao patamar da Corte Federal (R\$ 740,64, inferior aos R\$ 58.269,07 previstos para o TCU), sem se olvidar de que o TCM/SP não vincula o valor da multa-sanção ao prejuízo causado ao erário.

4.6.1 – Projeto de Lei nº 855/17

No dia 11 de dezembro de 2017, foi apresentado à Câmara Municipal de São Paulo um projeto de lei que visa reformar alguns dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município. Referido projeto recebeu o número 855/17 e foi subscrito pelo presidente da Corte de Contas do Município.

Um dos aspectos abrangidos pela propositura legislativa refere-se justamente às sanções do órgão de controle externo. Na exposição de motivos do projeto, cujos trechos seguem transcritos a seguir, o presidente da Corte deixa clara a necessidade de fortalecer as competências e a eficácia da atuação do TCM/SP, indo ao encontro da linha argumentativa da presente pesquisa. Ademais, fica evidente também a desatualização da legislação quando comparada com os normativos de outras Cortes de Contas:

O presente Projeto de Lei diz respeito, eminentemente, ao fortalecimento da competência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo em relação à cominação de restrições aos sujeitos de direito com quem trava relações jurídicas no exercício do controle externo, com o intuito de fortalecer e assegurar a efetividade da sua atuação na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

[...]

E nesse sentido, considerando-se o surgimento de novos diplomas legais inovadores em matérias afetas à Administração Pública, com a previsão de meios mais eficazes de controle externo, bem como se comparando as disposições atuais da Lei Municipal nº 9.167/80 com as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos dos demais Tribunais de Contas dos Estados, Municípios, do Distrito Federal e notadamente a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - Lei nº 8.443/92 - verifica-se a defasagem e desatualização da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo em relação ao ordenamento jurídico em vigor, no que se refere aos valores atribuídos às multas pecuniárias e à sua gradação.

No intuito de melhor ilustrar a situação destaca-se, por exemplo, que no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo as multas aplicadas alcançam, em 2017, nos termos da Portaria SG/GAB nº 01/17, o valor máximo de R\$ 719,42 (setecentos e dezenove reais e quarenta e dois centavos). Já o Tribunal de Contas da União tem como limite o montante de 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário ou a quantia de R\$ 58.269,07 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e nove reais e sete centavos), de acordo com sua Portaria nº 46/2017.

Ao final da exposição de motivos, o presidente da Corte Municipal evidencia a necessidade de proceder à atualização do normativo orgânico, na tentativa de conscientizar e sensibilizar a edilidade paulistana acerca da importância da aprovação do projeto de lei ora em tela:

À vista, pois, do ordenamento jurídico enfocado, bem como das considerações precedentes, conclui-se pela necessidade de alteração da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas de forma a compatibilizá-la com a ordem constitucional e infraconstitucional vigente, a fim de tornar mais efetiva a atuação do controle externo, por meio de sanções que

inibam o tanto quanto possível condutas desconformes aos comandos legais e aos atos normativos

deste Tribunal por parte dos agentes da Administração Pública Municipal. E tal propósito será alcançado mediante a adequação das multas pecuniárias em valores razoáveis, com gradação que leve em conta a natureza e a gravidade da infração e dos danos dela derivados, tudo em razão do interesse público tutelado.

Consubstanciando esse intento, apresenta-se a proposta de alteração da Lei nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980, no que concerne ao tema "multas", a fim de, entre outros fins, estabelecer as penalidades de acordo com as competências e responsabilidades do Tribunal de Contas do Município, ampliadas e fortalecidas pelo ordenamento jurídico atual, utilizando-se por parâmetro e simetria o modelo atualmente adotado pelo Tribunal de Contas de União.

No corpo do projeto de lei, destaca-se que as espécies de penalidades originalmente previstas ficam mantidas (advertência e multa), mas há um notório recrudescimento na penalidade da multa. A Lei Orgânica do TCM/SP passará a contar com multa-sanção e multa-coerção, em sintonia com o que existe nos normativos de outros tribunais de contas.

Na propositura, a penalidade passa a ter um valor máximo de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a ser aplicada em conformidade com a gradação da lesão praticada pelo administrador público intimado. Por outro lado, há ainda a possibilidade de aplicação de multa cujo valor pode chegar a 100% do valor atualizado do dano causado ao erário.

É ainda digna de destaque a previsão do projeto de lei acerca da possibilidade de aplicação de multa diária (*astreint*) de até 0,5% (cinco décimos por cento) para casos em que o intimado descumpra determinação ou decisão imposta pelo TCM/SP.

A seguir, segue transcrita a reforma que o PL nº 855/17 almeja realizar no art. 53 da Lei Municipal nº 9.167/80, bem como o acréscimo de outros artigos dentro da temática das multas:

Art. 53 - A multa pecuniária, cujo valor máximo será de R\$30.000,00 (trinta mil reais), será aplicada de acordo com a natureza da infração, observando a seguinte gradação:

- I - Leve;
- II - Média;
- III - Grave e
- IV - Gravíssima.

§ 1º: O Julgador, ao fixar a multa, no processo de elaboração de seu convencimento, levará em consideração, além da natureza e gravidade da infração praticada, outras circunstâncias como os danos dela

derivados, o grau de instrução do servidor responsável, sua qualificação funcional e as relacionadas ao exercício da função.

§ 2º: O valor previsto no caput será atualizado monetariamente, por Portaria do Presidente do Tribunal de Contas, no mês de janeiro de cada ano, de acordo com a variação, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou outro índice que venha a substituí-lo". (NR)

Art. 53 A - Quando o responsável for julgado em débito, além do ressarcimento a que está obrigado, o Tribunal poderá aplicar-lhe multa de até 100% do valor atualizado do dano causado ao erário, levando em consideração o valor do débito, a dimensão do dano e a gravidade da infração, bem como a existência de dolo ou culpa.

Art. 53 B - Resguardadas as hipóteses previstas na Lei nº 8.989, de 1979, será admitido o parcelamento da multa, em até doze vezes, ao imputado que demonstrar a incompatibilidade do valor cominado com os seus rendimentos, nos termos do que dispuser o Regimento Interno.

Art. 53 C - O Tribunal poderá fixar multa diária - astreint - de até 0,5% (cinco décimos por cento) do valor máximo previsto no artigo 53 desta lei, nos casos em que o descumprimento de decisão ou determinação ocasionar dano ao erário ou impedir o exercício das ações de controle externo, observado o disposto no Regimento Interno.

Parágrafo único: A cominação prevista neste artigo será suspensa na data em que cessar o descumprimento da obrigação.

Art. 53 D - Das decisões do Tribunal, transitadas em julgado, que imputarem débito e/ou multa serão intimados os responsáveis para, no prazo de 30 (trinta) dias contados da juntada da intimação aos autos, recolherem a importância correspondente.

§ 1º - Os débitos e as multas serão atualizados monetariamente, pelo índice oficial, até a data do efetivo recolhimento, sendo acrescidos de juros de mora cobrados à taxa de 1% (um por cento) ao mês ou fração, a partir da data da ocorrência do fato gerador, quando pagos após o seu vencimento, devendo a incidência desses encargos ser mencionada expressamente no expediente notificatório.

§ 2º - As sanções de natureza pecuniária, se não adimplidas no prazo, ensejarão a emissão de Certidão de Débito e Multa, visando à cobrança judicial do título.

Art. 53 E - Os recursos das multas tratadas neste Capítulo, continuarão sendo recolhidos ao Tesouro Municipal.

Muito embora o projeto de lei apresentado ainda tenha deixado de fora a previsão de sanções e medidas cautelares existentes em outros tribunais de contas – inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, declaração de inidoneidade, determinação de afastamento temporário do responsável e decretação de indisponibilidade de bens –, é inegável o avanço que haverá quando da aprovação do PL nº 855/17, porquanto a previsão constitucional da multa proporcional ao dano ao erário ficará plenamente aplicável no âmbito do TCM/SP. Além disso, os valores das multas se tornarão

mais significativos e mais próximos dos valores praticados por outras cortes de contas do País.

4.7 SANÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA AMOSTRA

A fim de corroborar a hipótese de que as sanções do TCM/SP podem e devem ser aperfeiçoadas em face do atual quadro constitucional e normativo do País, foram consultadas as penalidades previstas em lei para outras Cortes de Contas nacionais, porquanto a existência da simetria federativa possibilita que os órgãos de controle externo tenham envergaduras institucionais semelhantes e, por consequente, sanções que guardem similaridade em relação ao tribunal paradigma (TCU).

Uma vez expostos os órgãos de controle externo que integram a amostra, por meio da metodologia utilizada e descrita em tópico específico, passa-se a exposição, sistemática, do resultado da pesquisa realizada junto às leis orgânicas e regimentos internos em busca das sanções previstas para os Tribunais de Contas analisados (TCM/RJ, TCM/PA, TCM/BA, TCM/CE, TCM/GO, TCE/SP, TCE/PR, TCE/MT e TCE/PE e TCE/MG).

Quadro 2- Sanções dos Tribunais de Contas da Amostra

	Advertência	Multa por dano ao erário ¹	Multa (Valor Máximo)	Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança	Declaração inidoneidade para contratar com a Administração Pública	Multa por infração administrativa contra as finanças públicas ²	Inelegibilidade ³
TCM/SP	Sim (LO, art.53)	Única modalidade de multa Valor máximo R\$ 740,64 ⁴	-	-	-	-	-
TCM/RJ	-	Até 100% do dano	R\$ 20.000,00	-	-	-	-
TCU	-	Até 100% do dano	R\$ 58.269,07 ⁴	5 - 8 anos (LO, art.60)	Até 5 anos (LO, art.46)	-	Sim (LO, art.91)
TCE/SP	-	Até 100% do dano	R\$ 50.140,00 ⁴	5 - 8 anos (LO, art.106)	Até 5 anos (LO, art.108)	-	-
TCM/BA	-	Até 100% do dano	R\$ 50.708,00 ⁴	Representa ao prefeito (LO, art.76, inciso I, alínea C)	-	-	-
TCM/PA	-	Até 100% do dano	R\$ 106.590,00 ⁴	5 - 8 anos (LO, art.71, inciso II)	Até 2 anos (LO, art.72, inciso II)	-	-
TCM/GO	-	Não há previsão de multa calculada em função do dano	R\$ 10.000,00 (atualizável anualmente)	5 - 8 anos (LO, art.50)	Até 5 anos (LO, art.51)	Sim (LO, art.49)	Sim (LO, art.1, inciso XXVI)
TCM/CE	-	Até 100% do dano	R\$ 23.665,44 ⁴	Até 5 anos (LO, art.58)	-	-	-
TCE/MT	-	Até 10% do dano	R\$ 128.670,00 ⁴	5 - 8 anos (LO, art.70, inciso III)	Sim (LO, art.41)	Sim (LO, art.73)	Sim (LO, art.75)
TCE/PE	-	Não há previsão de multa calculada em função do dano	R\$ 50.000,00 (atualizável anualmente)	Até 5 anos (LO, art.76, parágrafo único)	Até 5 anos (LO, art.76, parágrafo único)	Sim (LO, art.74)	Sim (LO, art.141)
TCE/PR	-	10% - 30% do dano	2 modalidades (administrativa e fiscal) R\$ 4.308,50 ⁴	Até 5 anos (LO, art.97, parágrafo único)	Até 5 anos (LO, art.97, parágrafo único)	Sim (LO, art.88)	Sim (LO, art.170)
TCE/MG	-	Até 100% do dano	R\$ 35.000,00 (atualizável anualmente)	5 - 8 anos (LO, art.92)	Até 5 anos (LO, art.93)	Sim (LO, art.85)	-

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da Lei Orgânica (LO) e Regimento Interno (RI) dos respectivos Tribunais de Contas.

1 A multa não exime o ressarcimento do prejuízo ao erário.

2 Valores atualizados para o ano de 2017.

3 Estas sanções estão previstas em leis nacionais, portanto, aplicáveis a todos os Tribunais. No quadro, estão destacados os Tribunais que já positivaram em seus ordenamentos as respectivas atribuições.

Quadro 3- Medidas cautelares dos Tribunais de Contas da Amostra

	Determinar, de ofício, cauterlamente, o afastamento temporário	Decretar indisponibilidade de bens	Solicito arresto de bens dos responsáveis julgados em débito
TCM/SP	RECOMENDA	-	-
TCMRJ	Sim (LO, art.28)	Sim (LO, art.28, §2º)	Sim (Lei nº: 3.714, art.7)
TCU	Sim (LO, art.44)	Sim (LO, art.44, §2º)	Sim (LO, art.61)
TCE/SP	Sim (LO, art.109)	Sim (LO, art.109, §2º)	Sim (LO, art.107)
TCMBA	-	Representa ao Ministério Público (LO, art.78, inciso I, alínea d)	-
TCMPA	-	Sim (LO, art.96, inciso I)	Sim (RI, art.146)
TCMGO	Sim (LO, art.53)	Sim (LO, art.54)	Sim (LO, art.55)
TCMCE	-	-	Sim (LO, art.59)
TCE/MT	Sim (LO, art.83, inciso I)	Sim (LO, art.83, inciso II)	Sim (LO, art.85)
TCE/PE	-	Sim (LO, art.63, §1º)	Sim (LO, art.63, §2º)
TCE/PR	Sim (LO, art.53, §2º, inciso I)	Sim (LO, art.53, §2º, inciso II)	-
TCE/MG	Sim (LO, art.96, inciso I)	Sim (LO, art.96, inciso II)	Sim (LO, art.96, inciso II)

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados da Lei Orgânica (LO) e Regimento Interno (RI) dos respectivos Tribunais de Contas.

4.7.1 Advertência

Pode-se concluir que a utilização da advertência enquanto sanção somente é prevista pelo TCM/SP (vide art. 52 da Lei Municipal nº 9.167/80). Todas as demais Cortes de Contas não elencam tal circunstância enquanto penalidade.

Não obstante isso, é comum a todas os tribunais de contas realizarem recomendações e determinações quando exercem suas funções institucionais. Nesse sentido, há previsões legais e regimentais em todas os órgãos analisados, sem se olvidar daquilo que está previsto no art. 71 da Constituição Federal, quando estipula as competências do TCU:

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

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Os três incisos acima transcritos deixam claro que o Tribunal de Contas possui poderes de determinar certas condutas aos agentes públicos responsáveis, bem como deve representar e comunicá-los acerca de irregularidades identificadas. Neste contexto, entende-se que a emissão de alertas e advertências já estão inseridas nas atribuições naturais das Cortes de Contas, sem haver necessidade de estabelecê-las como sanções.

Apesar disso, talvez por ser a Lei Orgânica do TCM/SP a mais antiga lei orgânica de Tribunal de Contas ainda vigente, promulgada anteriormente à Constituição Federal de 1988, o órgão paulistano ainda define a advertência como sanção, sendo o único dos órgãos da amostra que tem tal previsão.

4.7.2 Multas

A penalidade de multa, entendida em seu sentido lato, está prevista nos normativos de todos os Tribunais de Contas analisados. Reitera-se, quanto ao TCM/SP, que o órgão apresenta uma única modalidade de multa, cujo valor máximo atual é de R\$ 740,64. Não há previsão legal ou regimental que vincule o valor da penalidade ao prejuízo acarretado ao erário, tampouco há rol enumerativo de ações ou omissões possíveis de serem sancionadas pelo órgão. Em suma, não se distingue no âmbito do TCM/SP as duas modalidades de multas admitidas no ordenamento – multa-sanção e multa-coerção.

O TCM/RJ, único outro órgão municipal de controle externo, apresenta em lei específica (Lei nº 3.714, de 17 de dezembro de 2003) ambas as modalidades de multas. A lei carioca estabelece em seu art. 2º, quanto à multa-sanção, a possibilidade de aplicá-la em valor de até 100% do dano causado ao erário. Quanto à multa-coerção, o art. 3º da lei apresenta um rol enumerativo de circunstâncias que podem ensejar a aplicação de multa de até R\$ 20.000,00, valor este que vem sendo atualizado anualmente pela Presidência da Corte

Os Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais para o controle externo dos municípios integrantes de cada estado, apresentam sanções pecuniárias que se assemelham ao previsto para o TCM/RJ. Nota-se que TCM/PA, TCM/CE e TCM/BA apresentam previsões legais e regimentais que dispõem a respeito da multa de até 100% sobre o dano causado, afóra o ressarcimento do prejuízo ao erário. Distinguem também a outra modalidade de multa, aplicada quando houver incidência do agente público nas condutas ou omissões previstas nos normativos de cada Corte de Contas.

Em termos de valores das multas-coerção, o TCM/PA estabelece o teto de 33.000 (trinta e três mil) UFPA (Unidade Padrão Fiscal do Estado do Pará). Para 2017, o valor da UFPA está fixado em R\$ 3,23 (três reais e vinte e três centavos), fazendo com que a multa alcance atualmente o máximo de R\$ 106.590,00 (cento e seis mil, quinhentos e noventa reais). O TCM/BA fixa anualmente os valores das multas aplicáveis por meio de resolução. Para 2017, o valor máximo é de R\$ 50.708,00 (Resolução nº 1347/16). No TCM/CE o valor máximo das multas está previsto em UFIRs (até 8.386 UFIRs). Contudo, tal índice federal foi extinto no ano 2000. Apesar disso, a Corte fixou o valor de R\$ 23.665,44 (vinte e três mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) como valor máximo para a multa vigente no ano de 2017.

O TCM/GO, por sua vez, embora realize a imputação de débito ao agente responsável por causar dano ao erário municipal, não estabelece vinculação de multa em percentual do dano causado. Por outro lado, prevê condutas que ensejam aplicação de multa cujo valor máximo é de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), atualizável anualmente pelo Tribunal. Não foi localizado no site o valor atualizado para 2017.

Os Tribunais de Contas de Estado integrantes da amostra apresentam em seus normativos dispositivos semelhantes aos dos TCMs. O TCE/SP também prevê a possibilidade de sancionar o agente com 100% do valor do prejuízo causado ao erário, estipulando também multa de até 2.000 (duas mil) UFESPs (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) para a incidência nas condutas ou omissões elencadas em sua lei orgânica. Sendo o valor da UFESP para 2017 de R\$ 25,07 (vinte e cinco reais e sete centavos), o valor da multa possível de ser aplicável é de R\$ 50.140,00 (cinquenta mil, cento e quarenta reais).

De maneira um pouco distinta do que foi visto até agora, o TCE/MT estipula, afóra a necessidade de restituição de valores, uma multa de até 10% (dez por cento) do dano ao erário. Além disso, apresenta também a previsão de multas gerais, que podem chegar a 1.000 (mil) vezes o valor da UPF/MT (Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso). Sendo ela fixada em R\$ 128,67 (cento e vinte e oito reais e sessenta e sete centavos), nota-se que o valor da multa máxima possível de ser aplicada pelo TCE/MT é de R\$ 128.670,00 (cento e vinte e oito mil reais, seiscentos e setenta reais).

O TCE/PE não estabelece a multa proporcional ao dano causado ao erário, como as outras Cortes até agora analisadas. Por outro lado, sua lei orgânica prevê o valor máximo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), atualizáveis, no caso de haver incidência nas condutas tipificadas.

O TCM/MG estabelece multa proporcional ao dano causado ao erário com valor máximo estipulado de R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) atualizável por ato normativo próprio (resolução). Relaciona a porcentagem a ser paga de acordo com a infração causada pelo agente público como grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, descumprimento de despacho, decisão ou diligência do Relator ou do Tribunal, por obstrução ao livre exercício de fiscalização do Tribunal, por sonegação de processo, documento ou informação necessários ao exercício do controle externo entre outros.

O TCE/PR apresenta uma singularidade que merece ser destacada. Sua lei orgânica, ao tratar das sanções, estipula três espécies de multa, a saber: multa administrativa, multa por infração fiscal e multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento. As multas administrativas, previstas no art. 87 da Lei Orgânica, podem ser equiparadas às multas-coerção, visto que a lei elenca as condutas não desejadas e vincula os valores das multas à Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná (UPFPR). Tais valores possuem o limite mínimo atual de R\$ 961,70 (novecentos e sessenta e um reais e setenta centavos) e máximo de R\$ 4.808,50 (quatro mil, oitocentos e oito reais e cinquenta centavos). Tais valores nominais se modificam à medida em que o Estado atualiza o valor da Unidade Padrão Fiscal do Paraná (UPF/PR). A multa por infração fiscal consiste na observância das condutas estabelecidas pela Lei Federal nº 10.028/00. Por fim, tem-se a multa proporcional ao dano (multa-

sanção), cujo percentual vinculado ao prejuízo causado ao erário varia entre 10% (dez por cento) e 30% (trinta por cento), podendo ser cominada em conjunto com a multa administrativa.

Do exposto, é possível identificar que todas as Cortes de Contas integrantes da amostra apresentam sanções pecuniárias mais gravosas quando comparadas àquilo que está previsto na legislação para TCM/SP. Diante disso, avulta-se de importância que a Corte Paulistana envide esforços no sentido de propor ao Legislativo a mudança de sua Lei Orgânica a fim de contar com uma sanção pecuniária maior. A ausência de previsão de uma multa proporcional ao dano causado ao erário e a previsão de uma multa máxima de aproximadamente R\$ 700,00 podem enfraquecer a eficácia das decisões exaradas pela Corte.

4.7.3 Declaração de Inidoneidade

A sanção de declaração de inidoneidade, prevista no art. 46 da Lei Orgânica do TCU, pode ser aplicada pela Corte quando se concluir pelo cometimento de fraude à licitação, dentro daquilo que é previsto pelo art. 87, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93. Tal penalidade impossibilita o sancionado de participar de licitações ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos que ensejaram a punição.

Dentro da amostra, nem todas as Cortes preveem tal sanção. As leis orgânicas e regimentos internos dos seguintes tribunais admitem a penalidade para contratar com a Administração.

Conclui-se que a penalidade aqui analisada não é unânime nos regimentos dos Tribunais de Contas brasileiros. Não obstante isso, existindo tal sanção na Lei Orgânica do TCU e diante da já reconhecida e admitida existência da simetria federativa para os Tribunais de Contas, é plenamente possível e desejável que todos venham a fazer tal previsão em seus regimentos, de modo a conferir maiores poderes sancionatórios a cada um deles e maximizando a força e a efetividade de suas decisões.

Por fim, cabe destacar que o Pretório Excelso reconheceu a constitucionalidade da decretação de inidoneidade por parte do TCU quando este se depara com fraudes em licitações:

É constitucional o art. 46 da Lei 8.443/1992, que institui sanção de inidoneidade a particulares por fraude a licitação, aplicável pelo TCU. (MS 30.788, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 21-5-2015, P, DJE de 4-8-2015.)

Em face do exposto, os normativos do TCM/SP poderiam estar dotados também com esta penalidade.

4.7.4 Inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança

Prevista no art. 60 da Lei Orgânica do TCU, esta sanção proíbe que os agentes responsáveis exerçam cargos em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Da mesma forma que ocorre com a sanção de inidoneidade, nem todas as Cortes de Contas da amostra preveem a inabilitação. Esta última está prevista, além do TCU, para o TCM/PA, TCM/GO, TCE/SP, TCE/PE, TCE/MT, TCE/MG e TCE/PR. Em comum, todas elas inabilitam o responsável para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, com uma diferença no que diz respeito aos prazos. Não se inabilita, portanto, para o exercício de cargos efetivos.

No que diz respeito aos limites do prazo de inabilitação, TCE/MT, TCE/SP, TCM/GO, TCE/MG e TCM/PA fixam de cinco a oito anos, ao passo que TCE/PR e TCE/PE fixam o limite máximo de cinco anos.

Conquanto exista variação entre as Cortes de Contas quanto ao prazo de duração da inabilitação, fato é que muitas delas preveem a sanção, a exemplo do que é feito pelo TCU. Sendo assim, em sendo possível tal previsão para outros Tribunais de Contas, é plenamente possível ao TCM/SP tomar medidas a fim de aperfeiçoar os seus normativos com a referida sanção, de modo a aplicar a simetria federativa para o exercício do seu poder sancionatório.

4.7.5 Afastamento temporário do responsável

O art. 44 da Lei Orgânica do TCU prevê a possibilidade de aquela Corte afastar, temporariamente, o responsável no caso de existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Cabe ressaltar que tal procedimento se trata de uma medida cautelar, não configurando uma sanção tomada ao final do processo administrativo instaurado na Corte de Contas. É uma medida excepcional que visa proteger o patrimônio público diante de indícios de que a continuidade do agente no cargo pode agravar ainda mais a situação já tida como anormal. Apesar de não configurar uma sanção propriamente dita, até por ser adotada no início do processo, trata-se de algo que pode conferir maior efetividade às atividades institucionais de um Tribunal de Contas, na medida em que se está a evitar um potencial dano ao erário, ou o seu agravamento.

Nota-se que o verbo utilizado pelo dispositivo legal (afastar) denota que se trata de uma medida que compete ao próprio TCU, não sendo apenas uma mera recomendação. O Tribunal determina o afastamento por seus próprios meios e decisões.

Neste sentido, são dotadas da mesma previsão legal o TCM/GO, TCE/SP, TCE/PE e TCE/MT. Todos estes Tribunais determinam o afastamento dos responsáveis de seus cargos.

No que diz respeito ao TCM/SP, sabe-se que o art. 197 do seu Regimento Interno dispõe que a Corte Paulistana pode recomendar à unidade auditada o afastamento do responsável pelo eventual prejuízo à Administração Pública. Trata-se de um outro cenário, na medida em que “recomendação” tem sentido diverso da “determinação”, porquanto aquela pode ser acatada ou não pelo órgão ao qual pertence o responsável ao passo que esta última não pode ser contrariada. Trata-se de mais um aspecto que pode fortalecer o papel institucional do Tribunal de Contas de zelar e proteger o patrimônio público de ações potencialmente ofensivas.

Cabe ressaltar que o TCM/RJ, TCE/MG e o TCE/PR possuem previsões semelhantes à do TCM/SP, na medida em que apenas solicitam, e não determinam, o afastamento do agente público responsável.

4.7.6 Indisponibilidade de bens

De maneira temporária (prazo máximo de um ano), e na mesma circunstância em que se aplica o afastamento temporário do responsável, pode o TCU decretar a indisponibilidade dos bens do agente, bens estes suficientes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração. Tal é a previsão do art. 44, § 2º, da Lei Orgânica do TCU.

Reforça-se que, por ser aplicável no mesmo contexto em que se aplica o afastamento temporário, trata-se de uma medida cautelar, e não de uma sanção propriamente dita.

Preveem tal medida cautelar o TCM/PA, TCM/GO, TCE/SP, TCE/MG e TCE/MT. Todos estes, a exemplo do que pode fazer o TCU, estão dotados da competência de determinar, cautelarmente e por ato próprio, a indisponibilidade de bens por prazo não superior a um ano. TCE/PE e TCE/PR podem apenas solicitar às procuradorias estaduais que estas adotem medidas no sentido de tornar os bens do responsável indisponíveis, não podendo fazê-lo por ato próprio.

Ao TCM/SP não foi atribuída tal competência pela Lei Orgânica. A exemplo da oportunidade de melhoria que se descreveu quando da ausência de previsão para determinar o afastamento do responsável, poderia também o Órgão Paulistano atuar para ter em seus normativos a medida cautelar aqui descrita. Ela seria capaz de fortalecer o papel institucional do órgão e poderia diminuir o prejuízo que viria a ser experimentado pelo Município, uma vez que os bens do responsável serviriam como garantia de ressarcimento aos cofres públicos.

4.7.7 Solicitação de arresto de bens

O TCU possui competência para solicitar à Advocacia-Geral da União (AGU) a adoção de medidas para o arresto de bens dos responsáveis julgados em débito. Ou seja, neste caso já ocorreu o julgamento pela Corte e já se concluiu que de fato houve um prejuízo ao erário. Deste modo, neste momento o TCU não pode determinar o arresto, sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário, esta realizada pelo órgão de representação judicial da União (AGU).

O arresto se destina a coletar os bens do causador do dano ao erário para garantir uma futura execução judicial. Não se trata de um bem em específico, mas sim de bens suficientes para garantir a vindoura execução. Trata-se de uma medida cautelar no âmbito do processo judicial, admitindo-se que este é instaurado após a decisão definitiva do Tribunal de Contas. Por outro lado, no contexto dos tribunais de contas, o arresto é uma medida que pode ser solicitada posteriormente ao julgamento da Corte, não sendo, portanto, uma medida cautelar.

Possuem previsões legais semelhantes ao TCU o TCE/MT, TCE/PE, TCE/SP, TCM/CE, TCM/GO, TCM/PA, TCE/MG e TCM/RJ. Nota-se que um número significativo dos Tribunais da amostra possui estipulação legal e regimental acerca da solicitação de arresto de bens.

Como já destacado, os normativos do TCM/SP silenciam acerca da questão.

4.7.8 Comparativo entre as sanções TCM/SP e TCM/RJ

A Constituição Federal veda, em seu artigo 31, § 4º, a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. Não obstante há, no Brasil, dois tribunais de contas municipais, (TCM/SP e TCM/RJ). Trata-se de órgãos instituídos pelos respectivos municípios, em período anterior à promulgação da atual Constituição. Por serem os únicos tribunais de contas municipais do país considerou-se relevante uma comparação mais detalhada entre ambos.

A lei que dispõe sobre a organização e criação do TCM/RJ (Lei Municipal nº183/1980) é datada de 1980, enquanto a lei de criação do TCM/SP (Lei Municipal nº 7.213/1968) é de 1968. Apesar de a lei de instituição da Corte de Contas carioca ser mais recente em comparação à paulistana, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro sofreu uma atualização legislativa no ano de 2003 no que concerne às sanções aplicáveis, Lei Municipal nº 3.714/2003. Por outro lado, a Lei Orgânica do TCM/SP sofreu neste mesmo período poucas alterações, sendo que os incisos que se referem à função sancionatória permanecem em sua redação original.

A despeito da atualização legislativa referente às sanções aplicáveis pela Corte de Contas do município do Rio de Janeiro, nota-se que o legislador do respectivo município não se preocupou em positivar as atribuições sancionatórias incrementadas pelas leis nacionais (Lei de Crimes Fiscais e Lei Complementar nº 64/90) discutidas no item 4.4, ainda que tal atualização tenha sido posterior à promulgação destas leis. Portanto, neste sentido, tanto o TCM/RJ quanto o TCM/SP não realizaram a modificação dos seus normativos de forma a efetivarem a previsão nas citadas leis.

Conforme observa-se no quadro-resumo das sanções de todos os tribunais de contas da amostra, ambas as cortes de contas municipais apresentam previsões sancionatórias muito semelhantes, diferindo principalmente no que concerne à sanção pecuniária. Nota-se que o TCM/SP apresenta uma única modalidade de multa, cujo valor máximo é de R\$740,64, enquanto o TCM/RJ difere a aplicação de uma multa-sanção, em valor de até 100% do dano causado ao erário, e a de uma multa-coerção, que pode chegar até o valor de R\$20.000,00 (atualizado anualmente).

Em relação a outras medidas cautelares, verifica-se no quadro abaixo, que diferentemente do TCM/SP, o ordenamento do TCM/RJ assegura medidas (afastamento temporário, declaração de indisponibilidade de bens e solicitação de arresto de bens) ao órgão com a finalidade de dar força à execução de suas decisões.

Quadro 4 – Comparativo entre TCM/RJ e TCM/SP

DIFERENÇAS	
	
Lei Municipal n° 183/1980	Lei Municipal n° 7213/1968
Sofreu atualização legislativa em 2003 referente às sanções aplicáveis (Lei Municipal n°: 3714/2003)	A Lei Orgânica do TCM/SP (Lei 9.617/80) sofreu poucas alterações desde sua publicação, sendo que os incisos que se referem às sanções permanecem os mesmos desde sua redação original
<u>Modalidades de multas</u> - multa-sanção: valor de até 100% do dano causado ao erário - multa-coerção: pode chegar até o valor de R\$ 20.000,00 (atualizável anualmente)	Única modalidade de multa - valor máximo R\$ 740,64 (para o exercício de 2018)
Medidas cautelares: afastamento temporário, declaração de indisponibilidade de bens e solicitação de arresto de bens	-----
SEMELHANÇAS	
<ul style="list-style-type: none"> - Únicos Tribunais de Contas Municipais do país; - Notou-se que o legislador de ambos os municípios ainda não se preocupou em positivar as atribuições sancionatórias incrementadas por Leis Nacionais (Lei de Crimes Fiscais e Lei Complementar n° 64/1990). 	

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento das informações realizado no presente trabalho deixa evidente que as sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCM/SP são brandas quando cotejadas com o que está previsto em normativos de outras Cortes de Contas brasileiras.

A penalidade de multa ilustra de maneira significativa o panorama das sanções do TCM/SP, porquanto há previsão de apenas uma modalidade de multa e com um valor máximo atualizado de R\$ 740,64 (setecentos e quarenta reais e sessenta e quatro centavos). sequer há previsão legal ou regimental para que o valor da multa seja proporcional ou vinculado ao dano causado ao erário. Salienta-se que a grande maioria dos Tribunais de Contas da amostra, excepcionando-se apenas TCE/PE e TCM/GO, estipulam que a multa por prejuízo ao erário é proporcional.

Em relação às multas-sanção, todas as Cortes apresentam em seus regramentos condutas praticadas por agentes públicos que ensejam a aplicação de penalidades pecuniárias, todas com valores bem superiores ao do TCM/SP. O valor mais baixo encontrado na amostra é praticado pelo TCE/PR, cujo valor mínimo de multa (R\$ 961,70) ainda assim é superior ao máximo permitido legalmente para o TCM/SP. Afora o TCE/PR, todos os outros Tribunais de Contas apresentam valores máximos de multa que estão na casa das dezenas ou centenas de milhares de reais, com destaque para o TCE/MT, que pode impor uma multa de até R\$ 128.670,00.

À luz da simetria federativa, diante da qual aquilo que é previsto para o TCU pode ser replicado pelos Tribunais de Contas de outros entes federados, é possível ao TCM/SP contar com sanções mais contundentes, desde que haja a atualização de sua legislação e de seu normativo interno. Tal alteração legislativa poderia alterar a sistemática de multas vigente, de modo a se tornar mais condizente com o relevante papel outorgado à Corte pela Lei Orgânica do Município. Além disso, a atualização da legislação poderia também instituir para a Corte Paulistana outras sanções presentes em outros Tribunais de Contas, tais como a declaração de inidoneidade e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança durante certo período de tempo.

Destaca-se também que o TCM/SP não conta com medidas cautelares rígidas, aptas a preservarem o patrimônio público tão logo se tenha notícia de

eventual cometimento de irregularidade. A exemplo do que é previsto para outros Tribunais, poderia também o TCM/SP determinar o afastamento temporário do agente responsável – e não apenas recomendá-lo, como atualmente previsto – e decretar a indisponibilidade de bens daquele servidor por determinado período.

Em face do exposto, identifica-se como premente a necessidade de haver a atualização da Lei Orgânica do TCM/SP, promulgada no ano de 1980 e que pouco sofreu alterações desde então. É imperioso que a referida lei seja atualizada à luz da Constituição Federal de 1988 e proporcione ao órgão sanções similares àquelas previstas para outros Tribunais de Contas, algo que pode maximizar a efetividade das decisões da Corte e fortalecer seu desempenho institucional.

À guisa de conclusão, a defasagem e a desatualização da Lei Orgânica do TCM/SP restarão parcialmente superadas com a conversão do Projeto de Lei nº 855/17 em Lei Municipal, pois adequar-se-á a penalidade de multa aos ditames constitucionais, em semelhança ao que é praticado por outros tribunais de contas. Por outro lado, remanescerá a problemática acerca da ausência de previsão legal para a aplicação de outras sanções possíveis de serem aplicadas por um Tribunal de Contas.

6 OPORTUNIDADE DE MELHORIA PARA O TRIBUNAL

MINUTA DE LEI

Altera a Lei Municipal nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO decreta:

Artigo 1º- A Lei nº 9.167, de 3 de dezembro de 1980, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I - Acresce ao Artigo 19:

XV - Disponibilizar para a Justiça Eleitoral a relação dos agentes que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes contados a partir da data da decisão.

II - Altera a redação dos Artigos 52, 53, 54 e caput do Art. 55:

TÍTULO X DAS PENALIDADES

Art. 52. As infrações à presente lei, segundo a sua gravidade, ensejarão as seguintes sanções:

I – multa administrativa;

II – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;

III – inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

IV – proibição de contratação com o Poder Público municipal;

V – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

§ 1º O Tribunal poderá aplicar medidas cautelares definidas nesta lei, ou determinar aquelas previstas no Regimento Interno, quando o responsável puder retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção.

§ 2º. As medidas cautelares referidas no § 1º que podem ser aplicadas são as seguintes:

- I – afastamento temporário de responsável;
- II – indisponibilidade de bens;
- III – outras medidas inominadas de caráter urgente.

Art. 53. No processo de licitação, constatada a ocorrência de fraude, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar por até cinco anos de licitação na Administração Pública Municipal.

Art. 54. O Tribunal aplicará a multa no valor de 30% dos vencimentos anuais aos ordenadores, aos gestores e aos demais responsáveis por bens e valores públicos que praticarem infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, conforme estabelecido no art. 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Art. 55. O Tribunal de Contas poderá aplicar aos ordenadores, aos gestores e aos demais responsáveis por bens e valores públicos, as multas e sanções previstas neste Título.

- I. Quando as contas forem julgadas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, e ainda aplicar multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário;
- II. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 50.000 (cinquenta mil reais) aos responsáveis por:
 - a. Contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
 - b. Ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;
 - c. Não atendimento, no prazo fixado e sem causa justificada, da determinação ou decisão do Tribunal de Contas;
 - d. Impedir o livre exercício das inspeções e auditorias;

- e. Sonegar processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e
 - f. Reincidir no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas do Município.
- III. Por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas do Município, 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.
- IV. Durante o processo de apuração, o Tribunal determinará o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, novos danos ao Erário ou inviabilizar o ressarcimento se prosseguir no exercício de suas funções durante o processo de apuração.
- V. Poderá o Tribunal decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

§ 1º - Os débitos e as multas serão atualizados monetariamente, até a data do seu recolhimento.

§ 2º - Quando os débitos ou multas forem pagos após o vencimento, serão acrescidos juros à taxa de 1% (um por cento) ao mês ou fração.

Artigo 2º- O Tribunal promoverá, em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta lei, a adequação de seu Regimento Interno às disposições desta lei.

Artigo 3º- As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Artigo 4º- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

REFERÊNCIAS

AGUIAR FILHO, JORGE ROBERTO VIEIRA. O papel dos Tribunais de Contas, suas competências constitucionais e a revisibilidade de suas decisões pelo Poder Judiciário. **Revista IOB de Direito Administrativo**, n. 41, 2009.

ARAÚJO, Evellyn Casé de. A (in)constitucionalidade das multas aplicadas no exercício das funções de controle dos Tribunais de Contas. 2015. 54 f. TCC (Graduação) - **Curso de Direito**, Faculdade Asces, Caruaru, 2015.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. O judiciário ao alcance de todos: noções básicas de Juridiquês / **Associação dos Magistrados Brasileiros**. 2.ed. -- Brasília: AMB, 2007.76 f.

BAHIA. **Lei Complementar nº 6, de 6 de dezembro de 1991**. Tribunal de Contas do dos Municípios do Estado da Bahia, Salvador, BA. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/LeiOrganica.pdf>> Acesso em: 22jul.2017.

BAHIA. **Parecer normativo nº 13, de 16 de agosto de 2007**. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Salvador, BA.

BAHIA. **Resolução nº 627/02, de 07 de agosto de 2002**. Tribunal de Contas do dos Municípios do Estado da Bahia, Salvador, BA. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/RS627.pdf>> Acesso em: 22jul.2017.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**, v. 2, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> . Acesso em: 27 mar.2018.

BRASIL. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109309/lei-organica-do-tribunal-de-contas-da-uniao-lei-8443-92>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

BRASIL. **Regimento Interno do TCU**. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial, Brasília, v.1, n.1, 2 jan. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

CARVALHO, José Carlos O. de; SILVA, Lino Martins da. A fiscalização exercida pelo tribunal de contas do município do Rio de Janeiro: o caso

FUNDET. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da Uerj**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p.53-76, jan. 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO JUNIOR, Sérgio de. Cobrança dos débitos e multas imputados por decisão do Tribunal de Contas: A questão do protesto extrajudicial e a inscrição em órgão de proteção de crédito. São Paulo: **TCE-SP**, 2014. 27 f. Assessor Técnico - Procurador e Secretário-Diretor Geral Substituto do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

CEARÁ. **Lei nº 12.160, de 04 de agosto de 1993**. Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Poder Executivo, Fortaleza, CE, 12 ago. 1993. Disponível em: http://municipios.tce.ce.gov.br/tce-municipios/wp-content/uploads/2016/07/Lei_Organica_janeiro_2014_2.pdf. Acesso em: 28 mar. 2018

CEARÁ. **Resolução nº08/1998, de 1º de outubro de 1998**. Diário Oficial [do] Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, Fortaleza, CE, 07 out. 1998. Disponível em: <http://municipios.tce.ce.gov.br/tce-municipios/wp-content/uploads/2016/07/Regimento-Interno-vers%C3%A3o-janeiro-2017.pdf>. Acesso em: 28 mar.2018

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais: Ano XXVIII**, Minas Gerais, v. 75, n. 2, p.66-76, jun. 2010. Trimestral.

CORREIA, Marlon Fonseca. A função pedagógica-punitiva das multas aplicadas aos administradores públicos, pelos Tribunais de Contas. TCC; **Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**: Rio de Janeiro, 2014. 25 f. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/2semestre2013/trabalhos_22013/MarlonFonsecaCorrea.pdf>. Acesso em 13mar.2017.

DE ARAGÃO, João Carlos Medeiros. **Seminário Jurídico Avançado**. Dias 2/3/4/12/2015, Judicialização Da Política No Brasil: Influência Sobre Atos Interna Corporis Do Congresso Nacional.

DE JESUS, Damásio E. **Direito penal**. Vol. 1 – Parte Geral – 36º Ed. Editora Saraiva, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRAZ, Luciano. Poder de Coerção e Poder de Sanção dos Tribunais de Contas: competência normativa e devido processo legal. **Revista Diálogo Jurídico**, Bahia, n. 13, p.1-9, abr./maio 2002. Bimestral.

GOIÁS. **Lei nº15.958, de 18 de janeiro de 2007**. Diário Oficial do Estado de Goiás, Poder Executivo, Goiânia, GO, 25 jan. 2007. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/portal/legislacao/lei-ordinaria/14/2/m8/0>. Acesso em: 29 jul. 2017.

GOIÁS. **Resolução administrativa nº073, de 21 de outubro de 2009**. Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, Goiânia, GO. Disponível em: <http://www.tcm.go.gov.br/portal/legislacao/regimento-interno-compilado/12/26/m5/1>. Acesso em: 29 jul.2017.

GOMES, Luiz Flávio. **Penas e medidas alternativas à prisão: doutrina e jurisprudência**. 2. Ed. vol. 1. Ver., Atual e Ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 40.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. São Paulo: Elsevier, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; MORAES, Tiago Cacique; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Rap-rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-72, 2009.

MARIZ, Fábio Deyves. Competência constitucional dos Tribunais De Contas: Uma Visão Geral. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, dez. 2006. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2006/04/-sumario?next=4>. Acesso em 7 mai. 2016.

MATO GROSSO. **Lei complementar nº 269, de janeiro de 2007**. Poder Executivo, Cuiabá, MT. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00051757/LEI%20ORG%20NICA%20-%20ATUALIZADA%20AT%20C3%89%20JANEIRO%20DE%202015.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MATO GROSSO. **Resolução nº 14, de 02 de outubro de 2007**. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, MT. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00078291/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20ATUALIZADO%20AT%20C3%89%2012-09-2017.pdf>. Acesso em: 28 mar.2018

MINAS GERAIS. **Resolução nº 12, de 17 de dezembro de 2008**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. MG. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978636>> Acesso em: 16 dez. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei complementar nº 102, de 18 de janeiro de 2008**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. MG. Disponível em: < http://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=6P&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5L>. Acesso em: 16 dez. 2017.

MORAES, Henrique Viana Bandeira. Das funções da pena. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 108, jan. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12620>. Acesso em 9 jul. 2016.

MORSELLI, Élio. A função da pena à luz da moderna criminologia. **Revista Jurídica**, v. 4, n. 04, 2012.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. GARCIA, Flávio Amaral. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

OSORIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PARÁ. **Lei Complementar nº 109, de 27 de dezembro de 2016**. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. PA. Disponível em: < <https://www.tcm.pa.gov.br/rokdownloads/LEIS/lei-109-2016.pdf>> Acesso em: 22jul.2017.

PARÁ. **Regimento Interno nº 016, de 17 de dezembro de 2013**. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. PA. Disponível em: < https://http://tcm.pa.gov.br/rokdownloads/LEIS/REGIMENTO_INTERNO_ATO_N_16.2013-19.02.2014.pdf> Acesso em: 22jul.2017.

PARANA. **Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005**. Diário Oficial [do] Estado do Paraná, PR. D.O.E. – Edição nº 7123, de 15 dez. 2005. Disponível em: < <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2005/12/pdf/00084392.pdf>>. Acesso em: 13mar.2017.

PARANA. **Resolução nº 1, de 24 de janeiro de 2006**. Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Curitiba, PR, n. 33, 27 jan. 2006, p. 30-48. Disponível em:< <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2006/1/pdf/00000574.pdf>>. Acesso em: 13mar.2017.

PERNAMBUCO. **Lei nº12.600, de 14 de junho de 2004**. Poder Executivo, Recife, PE, 14 jun. 2004. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei_organica_2018.pdf. Acesso em: 28 mar. 2018.

PERNAMBUCO. **Resolução TC nº 015, de 10 de novembro de 2010**. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 10 nov. 2010. Disponível em:

https://docs.google.com/document/d/1aAI95PYBDUp1VGAokj38sLB6q_M1dg_AprFbEqdem7I/edit. Acesso em: 28 mar. 2018

REVISTA. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 32, t.2: 139-348, 2006 - ISSN 0102-7751.

RIO DE JANEIRO. **Deliberação nº 183, de 12 de setembro de 2011**. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=616&detalhada=1&downloads=1. Acesso em: 28 mar.2018

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Informa/L289c.pdf>. Acesso em: 28 mar.2018

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 3.714, de 17 de dezembro de 2003**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Informa/L3714.pdf>. Acesso em: 28 mar.2018

SÃO PAULO. **Resolução nº 04, de 24 de novembro de 2010**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>. Acesso em: 29 jul.2017.

SÃO PAULO. **Lei complementar nº709, de 14 de janeiro de 1993**. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo, SP, 15 jan. 1993. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em: 29 jul. 2017.

SÃO PAULO. **Lei nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980**. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/loc_t1.htm>. Acesso em: 18 dez. 2016.

SÃO PAULO. **Portaria SG/GAB01/2018**. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, São Paulo, SP, 11 jan. 2018.

SILVA, Moacir Marques da. **Controle Externo das Contas Públicas**. São Paulo: Atlas, 2014.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. **Legitimidade da Intervenção Penal**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006; p. 116.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 31, n. 121, p. 265-271, mar. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176237>. Acesso em: 06 dez. 2016.

VELOSO, José António. Pena Criminal. **Revista da Ordem dos Advogados**, p. 519-563, 1999. Disponível em: < <http://www.oa.pt/upl/%7Bf3bb7391-309a-43ef-80c1-ef82fda18761%7D.pdf>>. Acesso em 10mar.2017.