

Viana e Melo: Competência sancionadora dos Tribunais de Contas

Não são raras as vezes em que a competência sancionadora dos Tribunais de Contas tem sido objeto de críticas doutrinárias, notadamente em torno da sua natureza. Não foi diferente com a publicação da Lei nº 14.230, de 2021, que reformou a Lei de improbidade administrativa (LIA), positivando que as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos artigos 20 e 21.



A despeito da previsão expressa quanto à compensação de

sanções aplicadas em outras esferas, o texto normativo foi omissivo quanto à identidade de fatos e de natureza das sanções que deverão ser compensadas, levando o intérprete a recorrer ao §3 do artigo 22 da Lindb para colmatar referida lacuna normativa.

Essa disposição normativa da LIA, por outro lado, confere reforço à discussão em torno da necessidade de previsão legal das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas aos agentes jurisdicionados, objeto de abordagem deste artigo de opinião.

Não se desconhece que a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal sinaliza para a sociedade qual a intensidade de aplicação do texto normativo, com a irradiação de seus valores por todo o ordenamento, promovendo-se uma verdadeira positivação dos valores constitucionais [\[1\]](#).

Assim, no Recurso Extraordinário nº 843.989, o STF, ao se discutir a natureza das normas sancionadoras no âmbito administrativo [\[2\]](#), reforçou-se a inegável repercussão direta na aplicação das sanções no âmbito dos Tribunais de Contas, na linha, inclusive, do que defende corrente doutrinária que difunde o direito fundamental ao regular exercício da função de controle, servindo como meio idôneo para evitar que abusos venham a ser cometidos em detrimento da regular atuação da administração pública, conclusão essa que se extrai do próprio artigo 5º §2º da CRFB/88 [\[3\]](#).

O tema é instigante, sobretudo quando analisado em conjunto com outras leis que trazem vetores e parâmetros acerca da responsabilização de agentes — públicos e privados — no manejo de recursos públicos, a exemplo da Lindb, Lei nº 13.869/2019 – Lei de abuso de autoridade, a nova lei de licitações — Lei nº 14.133/2021, a própria Lei de Improbidade Administrativa e os seus reflexos na inelegibilidade de que trata a Lei Complementar nº 64/90.

Como visto, os sistemas de garantias fundamentais e o novo arcabouço legal reportado acabaram por, irremediavelmente, aproximar o sistema de responsabilização pelo manejo de recursos públicos aos princípios e regras inerentes ao Direito Administrativo sancionador, especialmente porque há inegável direito fundamental ao regular exercício do controle, com força normativa capaz de autorizar legitimamente a imposição de penalidade, de modo que encontrar seu sentido e alcance se revela como o resultado da ponderação das normas *jus fundamentais*.

Nessa esteira de raciocínio, defende-se a existência de um microssistema de responsabilização dos agentes públicos, que dialoga com fontes ligadas ao ramo do Direito Administrativo, com as garantias do Direito Penal e Processual Penal, respeitadas, é claro, as peculiaridades inerentes às distintas esferas.

Dentro dessa compreensão, importa reconhecer que os Tribunais de Contas, quando estabelecem a aplicação de multas decorrentes do não envio de documentos necessários à fiscalização, assim agem em aderência à reserva legal, dado que a previsão sancionatória vem contemplada em suas leis orgânicas.

Sob esse prisma, os ensinamentos de Fábio Medina Osório contribuem com à compreensão do tema, ao estabelecer uma distinção entre a aplicabilidade da reserva de lei, no âmbito do Direito Administrativo sancionador, e àquela de natureza essencialmente ligada ao Direito Penal [4].

Isso porque compreensão mais ampla do princípio da reserva legal, em sede de norma ligada ao Direito Administrativo sancionador, não permite concluir que a multa aplicada pelos Tribunais de Contas possa decorrer unicamente de atos infralegais do Tribunal de Contas, no exercício do seu poder regulamentar, não se exigindo, contudo, aderência plena e irrestrita à tipicidade penal, dado o dinamismo das ações administrativas e a autonomia entre as sanções.

Nesse sentido, para além da autonomia entre as esferas administrativa e controladora, ambas com poderes sancionatórios próprios [5], impõe-se aos Tribunais de Contas a previsão de sanções em leis em sentido estrito, dada a inserção dessas instituições superiores de auditoria em um microssistema próprio de responsabilização de agentes públicos e privados no manejo de recursos públicos, do resulta necessário concluir, por outro lado, que a aplicação de sanções está sujeita ao dever de respeito aos direitos e garantias processuais das partes, em cumprimento ao disposto no artigo 73 da CRFB/88.

[1] Korand Hesse, *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

[2] Artigo 1º, §4º — Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

[3] Viana Ismar. *Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas* — Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 21.



[4] (Direito Administrativo sancionador. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 225).

[5] Acórdão TCU 766/2018 Plenário (Tomada de Contas Especial, relator ministro Benjamin Zymler) Responsabilidade. Inabilitação de responsável. Princípio do non bis in idem. Demissão de pessoal. *A penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (artigo 60 da Lei 8.443/1992) não configura bis in idem com a pena de demissão estipulada no artigo 132, inciso XIII, da Lei 8.112/1990.*