

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

ARIANNE BRITO CAL ATHIAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Fernando De Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-830-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
<https://www.cesupa.br/>

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Belém - Pará, entre os dias 13 a 15 de novembro de 2019, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará - CESUPA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Amazônia do século XXI. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 15 (quinze) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade; Constitucionalização do Direito Administrativo e Meio Ambiente.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise referente à lei 8.429/92 e as sanções aplicadas por atos de improbidade administrativa: a (im) prescritibilidade nas ações de ressarcimento por ato doloso de improbidade (Lucas Carvalho Américo e Francys Gomes Freitas); 2) O Consequencialismo e o Direito Administrativo Sancionador: aportes sobre as considerações práticas das decisões administrativas em atividades empresariais (Giovani da Silva Corralo e Tatiana Mezzomo Casteli); 3) Alcance e limites da revisão judicial das decisões proferidas em processo administrativo disciplina (Roselaine Andrade Tavares); 4) Corrupção na empresa: burocracia e utilidade dos programas de integridade (Thalita Almeida); 5) O custo da improbidade administrativa e a

efetividade das condenações: a perspectiva do Rio Grande do Norte (Rebeka Souto Brandão Pereira e Bruno Lacerda Bezerra Fernandes); 6) O potencial dano à imagem causado por ação civil pública fundada em ato de improbidade administrativa no Brasil (Cleber Sanfelici Otero e Adriano Calos Ravaioli); 7) O princípio do promotor natural e o controle da discricionariedade administrativa (Adelson Barbosa Damasceno) e 8) Teorias dissuasórias ou retributivas? análise dos fundamentos da aplicação de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Eric Botelho Mafra e Maria Tereza Fonseca Dias).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e o enfrentamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade, foram apresentados os trabalhos 1) A Administração Pública na contemporaneidade: uma inflexão necessária (Camile Melo Nunes e Arianne Brito Cal Athias); 2) A modernização nas contratações públicas - uma análise sobre flexibilização das cláusulas exorbitantes em benefício da segurança jurídica (Thiago Alves Feio e Ana Amélia Barros Miranda); 3) Desburocratização: impactos na informatização e celeridade do serviço público (Ivone Rosana Fedel e Calos Cesar Sousa Cintra) e 4) Registros centralizados e racionalidade regulatória na administração pública brasileira multinível (estadual federal e municipal) (Anna Carolina Silveira Verde Silva e Fernanda Granja Cavalcante da Costa), todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças e limites aos avanços da modernização e o tecnicismo na Administração Pública. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se cada vez mais da automação e do meio digital na prestação do serviço público. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Constitucionalização do Direito Administrativo e meio ambiente, com um conjunto de 3 (três) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) Constitucionalização do Direito Administrativo e o devido processo legal: a democratização das decisões administrativas que envolvam interesses dos administrados (Cesar Augusto Luiz Leonardo e João Victor Nardo Andressa); 2) O devido processo administrativo do licenciamento ambiental (Pedro Agão Seabra Filter e Sérgio Augusto da Costa Gillet) e 3) Responsabilidade administrativa por dano ambiental (Tamara Cristiane Geiser). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as

construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Arianne Brito Cal Athias - UNAMA

Edith Maria Barbosa Ramos – UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

TEORIAS DISSUASÓRIAS OU RETRIBUTIVAS? ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DETRANCE OR RETRIBUTIVE THEORIES? ANALYSIS OF THE GROUNDS FOR THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE SANCTIONS BY THE ACCOUNTING COURT OF MINAS GERAIS STATE

Eric Botelho Mafra ¹
Maria Tereza Fonseca Dias ²

Resumo

Considerando as teorias dissuasórias e retributivas do direito administrativo sancionador, o artigo discute como são fundamentadas as sanções aplicadas pelo TCE-MG. Foram coletados dados bibliográficos sobre o tema e analisados 49 (quarenta e nove) acórdãos proferidos pelo referido Tribunal, no período de 2016 a 2019. As principais conclusões obtidas foram: a) não há, em regra, explícita motivação quanto aos fundamentos das penalidades aplicadas; b) utiliza-se, como fundamentação, as teorias retributivas de justificação do poder punitivo estatal atreladas à identificação dos fatos e punição dos responsáveis; c) os dados revelam a insegurança jurídica quanto as sanções aplicadas aos jurisdicionados.

Palavras-chave: Controle externo da administração pública, Direito administrativo sancionador, Tribunal de contas do estado de minas gerais, Teorias dissuasórias, Teorias retributivas

Abstract/Resumen/Résumé

Considering the utilitarian (deterrence) and retributive theories of law of administrative sanctions, the article discusses how are grounded the penalties applied by the Accounting Court. It examines bibliographic data and 49 (forty-nine) decisions handed down by Court, from 2016 to 2019. The main conclusions obtained were: a) there is, as a rule, no explicit motivation as to the grounds of the penalties applied; b) it used the retributive theories as justification of Court punitive power linked to identification of facts and punishment of those responsible; c) the data reveal the legal uncertainty regarding the sanctions applied to the parties.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Audit of the government, Law of administrative sanctions, Accounting court of minas gerais state, Utilitarian theories (deterrence theories), Retributive theories

¹ Mestrando em Instituições Sociais, Direito e Democracia da Universidade Fumec. Especialista em Direito Público pela PUC- MG; Servidor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

² Mestre e Doutora em Direito. Professora Associada do Departamento de Direito Público da UFMG e do Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia da FUMEC. Pesquisadora do CNPq

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo discute-se o regime jurídico do direito administrativo sancionador e problematiza-se em que medida as penalidades aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais se dão sob o enfoque das garantias constitucionais fundamentais, como meio de gestão e ferramenta institucional que induz o comportamento de seus jurisdicionados e o ambiente em que eles se encontram.

O objetivo geral do trabalho foi realizar estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para verificar se a fundamentação das sanções por esta Corte se dá sob o enfoque das teorias dissuasórias ou das retributivas do direito administrativo sancionador. As teorias dissuasórias, que atribuem particularidades finalísticas e caráter instrumental capaz de induzir comportamentos dos gestores de recursos públicos, têm o condão de gerar um ambiente de segurança jurídica e inovação da atuação dos jurisdicionados, sem desconsiderar as garantias constitucionais na proteção de bens jurídicos fundamentais na esfera controladora. As teorias redistributivas, por sua vez, estão atreladas à mera identificação dos fatos e a punição dos responsáveis, em que não se avaliam as particularidades operacionais e de gestão associadas à sanção administrativa.

Além do papel pedagógico atribuído às Cortes de Contas pela Constituição e suas Leis Orgânicas, o presente estudo se faz necessário à medida que o referido tema possui nova abordagem a partir da vigência da Lei n. 13.655/2018 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (BRASIL, 2019) que, notadamente em seus artigos 20 a 22, estabeleceu critérios para as decisões na esfera controladora, especialmente na aplicação de sanções administrativas.

A seu turno, em consulta a obras nacionais de Controle Externo e Direito Administrativo¹, percebe-se que os autores ainda destinam pouco espaço para discorrerem acerca do referido tema. Vislumbra-se, ainda, do exame de algumas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que imputam sanções a seus jurisdicionados, que estas se fundamentam sob o enfoque das teorias meramente retributivas.² Verificou-se, assim, que, em

¹ As obras consultadas foram: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2013), Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), Odete Medauar (2016), Marçal Justen Filho (2016).

² Foram analisados, preliminarmente, 8 (oito) acórdãos entre 25/4/2018, data em que a Lei n. 13.655/2018 entrou em vigor, até o dia 31/5/2019, escolhidos de forma aleatória, relacionadas a duas irregularidades constantes neste Tribunal: a) irregularidade relacionada à contratação direta por inexigibilidade de licitação: Denúncia n. 1031476, de Relatoria do Cons. Wanderley Ávila; Representação n. 859176, de Relatoria do Cons. Cláudio Terrão; Inspeção Extraordinária n. 1015771, de Relatoria do Cons. Hamilton Coelho; Representação n. 912263, de Relatoria do Cons. Gilberto Diniz; b) irregularidade relacionada à ausência de planilhas no instrumento convocatório contendo

tais decisões não foram consideradas as particularidades finalísticas e operacionais, o caráter instrumental e componente funcional associado à sanção administrativa nestes casos, concernentes ao campo das teorias dissuasórias.

Nesse esteio, buscando aprofundar a análise acerca da aplicação de sanções administrativas pela Corte de Contas mineira, foi realizado o presente estudo para verificar qual o enfoque dado na imputação de penalidades neste Tribunal quando da fundamentação de suas decisões. Foram analisados, assim, os contornos jurídicos do regime jurídico do direito administrativo sancionador e as fundamentações constantes das decisões do TCE-MG.

A escolha desta corte, como estudo de caso, deveu-se, primeiramente, ao fato de neste Estado encontra o maior número de jurisdicionados (Estado e Municípios) e, dada sua localização geográfica têm o condão de sintetizar a realidade brasileira. Ademais, numa análise mesmo que superficial da jurisprudência deste Tribunal observou-se, preliminarmente, certa ausência de critérios e métodos e, portanto, fundamentação na aplicação de sanções.

O problema que orientou o desenvolvimento do estudo foi a seguinte indagação: as penalidades aplicadas pela Corte de Contas mineira estão sendo fundamentadas sob o enfoque das teorias retributivas, sujeitas a uma estratégia de justificação nas mesmas bases teóricas desenvolvidas para se legitimar a aplicação de penalidades pelo simples descumprimento das normas do ordenamento jurídico, ou estariam sendo imputadas sob o enfoque das teorias dissuasórias, mais atreladas às garantias constitucionais do direito administrativo sancionador?

O marco teórico erigido para a pesquisa foram as teorias retributivas e dissuasórias do direito administrativo sancionador, desenvolvidas por Fábio Medina Osório (2015) e por Alice Voronoff (2018), que se destacam por nortear o processo sancionador administrativo em que se absorvem as garantias constitucionais já consolidadas no âmbito do Direito Penal e Processual Penal, ajustando-as às particularidades do Direito Administrativo.

A vertente metodológica é jurídico-sociológica (GUSTIN; DIAS, 2013), visto que o trabalho visa analisar o efeito das normas do direito administrativo sancionador no meio social, *in casu*, para os jurisdicionados do TCE-MG.

Para alcançar seu objetivo, além da revisão bibliográfica³, optou-se pela análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cujas decisões foram

a discriminação dos custos unitários do objeto licitado: Representação n. 952106, de Relatoria do Cons. Gilberto Diniz; Denúncia n. 977735, de Relatoria do Cons. José Alves Viana; Denúncia n. 898621, de Relatoria do Cons. Mauri Torres; Denúncia n. 851893, de Relatoria do Cons. Subst. Hamilton Coelho.

³ Realizada, notadamente, em obras e materiais constantes do acervo da Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, do Senado Federal, pelo Banco de Teses e Dissertações da Capes e da Biblioteca da Universidade Fumec.

proferidas dois anos antes de 25/4/2018 - data em que a Lei n. 13.655/2018 entrou em vigor - até o dia 30/6/2019, a fim de identificar eventuais alterações referentes à fundamentação das decisões da Corte.

O levantamento das decisões foi realizado no site TC Juris, do TCEMG⁴, a partir dos seguintes critérios de busca: quanto à natureza foram levantadas as espécies “denúncia”, “representação”, “tomadas de contas especial” e “auditoria”⁵; quanto aos termos, buscou-se em “ementa” e “indexação”, os termos “multa” e “irregularidade”, “irregularidade” e “LINDB”, “recomendação” e “irregularidade”. O procedimento descrito obteve inúmeras decisões, sendo posteriormente feito a escolha aleatória de 49 (quarenta e nove) acórdãos, listados no Anexo I, deste trabalho, considerando o posicionamento de todos os conselheiros desta corte, dos seus órgãos fracionários e do Pleno. Assim, a amostra estudada considerou decisões efetivamente representativas do mencionado Tribunal de Contas.

Feito o estudo dos dados coletados e a análise da bibliografia selecionada, o trabalho desenvolveu-se, em torno dos seguintes conteúdos: fundamentos constitucionais do Direito Administrativo Sancionador das Cortes de Contas – em que se descrevem as bases jurídicas da aplicação de sanções por parte dos Tribunais de Contas; a descrição das teorias retributivas e dissuatórias do direito administrativo sancionador, como fundamentos para o estudo dos julgados do TCE-MG. Em seguida, foram descritos os resultados obtidos com a análise dos 49 casos selecionados e, ao final, apresentadas as conclusões do estudo, conforme desenvolve-se a seguir.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DAS CORTES DE CONTAS

O exercício do poder sancionatório das Cortes de Contas decorre diretamente da Constituição da República (art. 71, VIII) e é por meio do qual podem aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, dentre as quais se destacam as multas⁶ e a imputação de débito (atrelado ao dano ao erário). (Cf. MELLO, 2009)

⁴ Por meio de pesquisa disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Index>>

⁵ Naturezas processuais que representam maioria absoluta das sanções aplicadas no âmbito do TCEMG.

⁶ Luciano Ferraz denomina multa-coerção aquela destinada a obrigar o indivíduo a observar o cumprimento das obrigações impostas por lei e de multa-sanção aquelas voltadas à punição dos infratores, possuindo caráter reparador. (FERRAZ, 2019).

A sanção retributiva é a típica sanção estatal, sendo a sanção ressarcitória imposta pela Administração Pública estranha ao campo da sanção administrativa. Esse entendimento é adotado por Fábio Medina Osório, nos seguintes termos: “O que importa ressaltar é que as medidas de cunho ressarcitório não se integram no conceito de sanção administrativa, pois não assumem efeito aflitivo ou disciplinar, mas sim restitutivo, reparatório.” (OSÓRIO, 2015, p. 104).

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o art. 83 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG) estabelece que poderão ser aplicadas as sanções de multa, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público (MINAS GERAIS, 2008a)

O Parágrafo Único do art. 84, da citada lei, por sua vez, estabelece que “A decisão que determinar a aplicação de multa definirá as responsabilidades individuais”. E o art. 320 da Resolução TCEMG n. 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), dispõe que “Na fixação da multa, o Tribunal considerará, entre outras circunstâncias, a gravidade da falta, o grau de instrução do servidor ou do responsável e sua qualificação funcional, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”. (MINAS GERAIS, 2008b)

Assim, parcela das normas do ordenamento jurídico pátrio confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de agir impositivamente sobre sujeitos determinados ou determináveis, por meio da prática de atos sancionatórios, no julgamento das contas insculpido no art. 71, II, da Constituição, cujas decisões de que resultem imputação de multa ou débito terão eficácia de título executivo, tal como prevê o §3º, do art. 71, da Constituição.

Para André Rosilho,

Diferentemente da atribuição para apreciar contas (vinculada à competência para levantar dados e produzir informações), o TCU, nesse caso, está legitimado a tomar ele próprio decisões impositivas, vinculantes, dispensando, para tanto, aval, concordância ou julgamento de outro órgão qualquer. (ROSILHO, 2016)

A sanção é, pois, um dos instrumentos postos à disposição dos Tribunais de Contas pelo legislador constituinte no sentido de que este bem realize o controle das contas públicas, como ensina Helio Saul Mileski: “[...] Não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação” (MILESKI, 2003, p. 328).

Será adotada, neste estudo, a concepção de que os referidos atos sancionatórios aplicados pelas Cortes de Contas possuem natureza administrativa, nos termos fixados por Márcia Pelegrini, para quem: “[...] as sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas são de natureza

administrativa e que, portanto, sua criação e aplicação estão submetidas ao regime jurídico administrativo” (PELEGRINI, 2014, p. 107).

Nesse sentido, Odete Medauar expõe que:

Tendo em vista que no texto da Constituição Federal figura a expressão julgamento das contas, e não apreciação das contas, alguns autores conferem natureza jurisdicional a esta função. Mostra-se mais adequado não conferir natureza jurisdicional a função alguma do Tribunal de Contas [...] (MEDAUAR, 2014, p. 144)

A despeito da divergência acerca da função jurisdicional das Cortes de Contas (FERNANDES, 2013, p. 173-175) fato é que como manifestação do poder punitivo estatal, sua atuação está condicionada a um regime jurídico próprio, formado por princípios que derivam diretamente da opção constitucional por um Estado Democrático de Direito.

Esta é a lição de Gustavo Binenbojm, quando adverte que fora da Carta Magna não há direito punitivo possível ou viável. Segundo o autor, toda a Administração Pública está alicerçada na “[...] própria estrutura da Constituição, entendida em sua dimensão material de estatuto básico do sistema de direitos fundamentais e da democracia. ” (BINENBOJM, 2005, p. 8)

Das normas constitucionais relacionadas ao tema do direito administrativo sancionador, destacam-se, além das cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV): o princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade (art. 5º, II e XXXIX, e 37, *caput*); os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (art. 5º, *caput*, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); da individualização da sanção (art. 5º, XLV); o princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI); e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 1º e 5º, LIV).

O Superior Tribunal de Justiça⁷ já adotou o entendimento da transposição de garantias e princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador, na esteira da doutrina de Rafael Munhoz de Mello, segundo o qual:

Não se trata de aplicar acriteriosamente os princípios do direito penal no campo do direito administrativo sancionador, mas sim de reconhecer que ambos os ramos jurídicos têm um núcleo comum, formado por princípios que derivam diretamente da opção constitucional por um Estado de Direito. [...] Enfim, há um regime jurídico punitivo que deve ser observado em toda manifestação do poder punitivo estatal. Pretende-se demonstrar no presente estudo que o princípio da culpabilidade integra tal regime jurídico, ao contrário do que sustentam autorizadas vozes da doutrina pátria. (MELLO, 2009, p. 25-26)

⁷ Cf. Mandado de Segurança n. 24.559-PR (BRASIL, 2010)

Daniel Castro (2015, p. 177) enxerga o direito administrativo sancionador (ao menos primordialmente) como um instrumento a serviço da realização de finalidades de interesse público, na esteira do entendimento de diversos autores espanhóis, contexto em que se destaca Alejandro Nieto (2012).

Tem-se, destarte, uma nova concepção de que a sanção administrativa, que é um instrumento do direito administrativo que não deve ser tida como uma resposta automática do ordenamento jurídico a uma infração, mas como uma ferramenta que se associa a outras, notadamente como meio de gestão que tem o poder de induzir comportamentos.

Não se descarta, aqui, a vinculação desta atividade à lógica garantística da Constituição, da qual se extrai robusto sistema de princípios e regras voltados à proteção dos administrados contra o exercício arbitrário do poder punitivo estatal, em especial as balizas que guiam a aplicação do direito penal e processual penal, tendo foco, no entanto, nesses aspectos que incrementam preocupações pragmáticas em torno da eficácia e da efetividade das sanções administrativas.

Para Marçal Justen Filho

As sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. Os princípios fundamentais de direito penal vêm aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 571)

Referida perspectiva encaminha o modelo das teorias retributivas das sanções às teorias dissuatórias.

2 TEORIAS RETRIBUTIVAS E DISSUATÓRIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NAS CORTES DE CONTAS

A sanção administrativa, como o direito em geral, não é uma simples consequência que possa ser tratada como uma finalidade em si, mas é instrumento a serviço de valores e objetivos caros à sociedade. Em sua aplicação, não se deve atuar de forma exclusivamente retributiva, como simples resposta do ordenamento jurídico a uma infração (preocupada com a mera materialidade dos fatos e culpabilidade do sujeito).

Segundo Rafael Munhoz de Mello a sanção de caráter retributivo é um mal imposto a quem age em desconformidade com determinados comandos legais. Para o autor,

Reconhecer que a sanção administrativa retributiva esgota-se na imposição de um mal ao infrator não significa aceitar que a finalidade de tal medida seja a de punir. A finalidade da sanção retributiva, penal ou administrativa, é preventiva: pune-se para prevenir a ocorrência de novas infrações, desestimulando a prática de comportamentos tipificados como ilícitos. [...] De fato, se a sanção retributiva [...] não

representa nenhum benefício à vítima, tendo apenas finalidade preventiva. (MELLO, 2009, p. 25)

O caráter retributivo da sanção administrativa é reconhecido por diversas vezes na jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁸ e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁹), com enfoque na proteção dos administrados contra o exercício arbitrário do poder punitivo estatal, e, para além dessa abordagem, como instrumento de gestão atrelados aos ditames do interesse público.

Entretanto, deve-se entender que a sanção aplicada pelos Tribunais de Contas possui um componente dissuasório inerente, cujo conteúdo jurídico possui vocação própria e específica.

É, nesse aspecto, absolutamente impróprio analisar tais sanções sob uma ótica binária, adstrita à mera análise da legalidade ou ilegalidade da conduta dos gestores de recursos públicos. Isso porque, haveria, subjacente aos modelos sancionatórios administrativos, uma complexa e específica lógica instrumental de incentivos e de conformação de comportamentos – cuja instrumentalidade aumenta progressivamente (RIBEIRO, 2016, p. 183) - que deve ser considerada e ajustada à luz do papel esperado em cada contexto (Cf. MOREIRA NETO, 2007, p. 175 e segs).

A finalidade da sanção é, sobretudo, punir para adequar a atuação dos jurisdicionados em prol da realização de objetivos de interesse público, sem deixar de lado o juízo de condenação ético-social atrelada à repreensão e todo o rol de proteção conferido pela Constituição da República. (OSÓRIO, 2015, p. 216)

Como regra, o Direito Administrativo Sancionador não deve ter uma abordagem focada apenas na “[...] materialidade dos fatos e a culpabilidade dos responsáveis”¹⁰

Como afirma Alice Voronoff:

⁸ cf. o Acórdão n. 123/2014, sob a Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, segundo o qual “O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. Histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa.” (BRASIL, 2014)

⁹ O TCEMG tem reiteradamente entendido que a imposição de sanção pecuniária, em face de sua natureza objetiva, conforme pacífico entendimento do Tribunal de Contas, prescinde da comprovação de culpa, dolo ou má-fé do administrador público. Cf., como exemplo, as recentes decisões proferidas nos Recursos Ordinários n. 952031 e 952032, na sessão Plenária do dia 19/6/2019, segundo os quais “3. A imposição de sanção pecuniária, em face de sua natureza objetiva, conforme pacífico entendimento do Tribunal de Contas, prescinde da comprovação de culpa, dolo ou má-fé do administrador público, tampouco de prejuízo ao erário.” (MINAS GERAIS, 2019)

¹⁰ Cf. o Acórdão n. 1.790/2014, do Tribunal de Contas da União, sob a relatoria do Min. Benjamin Zymler. (BRASIL, 2014)

Na seara administrativa, o viés conformativo e prospectivo da sanção, dissociado, como regra, de um juízo de reprovação moral, evidencia a importância da lógica de incentivos subjacente a esse ferramental e a necessidade de que seja responsivo às condições institucionais de seu entorno. É dizer: o direito administrativo sancionador e seus institutos devem ser aptos à produção de incentivos que, consideradas as peculiaridades de cada setor de sua aplicação, promovam a conformação das condutas esperadas e desejadas pelo ordenamento jurídico. (VORONOFF, 2019, p. 108-109)

Esse enfoque, que permite caracterizar a sanção administrativa também como meio ou medida de gestão (das atividades materiais a cargo da autoridade administrativa) dentro de uma lógica de incentivos que permitem conduzir o comportamento dos administrados em direção aos objetivos perseguidos, é amplamente aceito na doutrina espanhola contemporânea.

Não por outra razão, Pablo Soto Delgado afirma que:

[...] as sanções administrativas são ferramentas institucionais que permitem conduzir o comportamento dos administrados em direção aos objetivos perseguidos pela regulação. Isso pode explicar por que, a partir de uma perspectiva funcional do Direito Público, tenha-se sustentado que uma das técnicas essenciais que permitem o cumprimento dos objetivos regulatórios sejam as sanções administrativas. (SOTO DELGADO, 2016, p. 195)

Referido modelo é pautado em elementos finalísticos, operacionais, instrumentais e funcionais (VORONOFF, 2018, p. 119-120), que atribuem notas próprias (sem, contudo, afastar-se das garantias constitucionais fundamentais de justificação do poder punitivo estatal) às mencionadas sanções (NIETO, 2012, p. 567).

Alice Voronoff alude a esse modelo sancionatório como de “legitimação híbrida”, uma vez que possui lógica própria de incentivos revelada pelas teorias dissuasórias, mas inspirado também nas teorias de justificação que objetivam a limitação do poder punitivo estatal.

O objetivo é conferir segurança jurídica aos administrados, atraindo a sua confiança na construção de um ambiente favorável à inovação na Administração Pública.

Com base em Ayres e Braithwaite, Voronoff afirma, nesse sentido, que:

[...] o sucesso da regulação nas sociedades atuais, complexas e dinâmicas reside em um sofisticado balanceamento. Nem as medidas punitivas e rigorosas seriam per se eficientes, nem as respostas suaves e persuasivas. Há de se buscar uma combinação ótima e flexível, capaz de oscilar de acordo com o comportamento específico dos agentes regulados.

Em cada caso, cabe ao Estado reagir com a “arma” apropriada, mais ou menos punitiva, segundo a maior ou menor disposição do agente para cooperar. (VORONOFF, 2018, p. 132-133)

Em conexão direta a estes entendimentos, a LINDB, em seus diversos dispositivos, estabelece critérios para a elaboração de decisões na esfera controladora, especialmente na aplicação de sanções administrativas.

Florian de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, ao discorrerem sobre os arts. 20 e 28 da lei, entendem que agora a LINDB criou um “devido processo legal decisório”

(MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 32), no sentido de que há um dever de fundamentação das deliberações que, segundo Ramalho “[...] obriga[m] a que as consequências possíveis sejam avaliadas e sopesadas.” (RAMALHO, 2016, p. 126)

Assim, é fundamental a existência, no processo administrativo no âmbito das Cortes de Contas, da garantia de sistematização principiologicamente-constitucionalizada e democrática, com prestígio à atividade discursiva compartilhada dos afetados pelo provimento final (FREITAS, 2014); neste provimento, deve-se explicitar as estratégias contendo a avaliação das particularidades operacionais e de gestão à ela associadas, que deve contar com fundamentação cautelosa (LEAL, 2016, p. 26); com um mínimo de previsibilidade e coerência das decisões no âmbito destes Tribunais; de um certo nível de detalhamento dos comportamentos proibidos aos jurisdicionados (OSÓRIO, 2015, p. 228) e individualização das condutas examinadas, que conduzam ao exercício do poder punitivo por meio de uma atuação cooperativa que otimize situações atreladas à boa governança e à *accountability* em conformidade com a perspectiva dissuasória.

3 A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Do universo de inúmeras decisões levantadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nas sessões de julgamento que ocorreram dois anos antes de 25/4/2018 - data em que a Lei n. 13.655/2018 entrou em vigor - até o dia 30/6/2019, foram selecionadas aleatoriamente 49 (quarenta e nove) acórdãos relacionados a temas atrelados às diversas irregularidades, resumidos no Anexo I, tal como já explicitado anteriormente.

Dentre essas decisões, observa-se que, em 37 (trinta e sete) oportunidades foi aplicada penalidade em razão de irregularidades perpetradas pelos jurisdicionados, e nas demais ocasiões, num total de 12 (doze), algumas das ilegalidades foram afastadas, tendo sido expedida recomendação nos casos de n. 1, 2, 14, 21, 22, 23, 31, 32, 37, 45, 46 e 47 conforme dados do Anexo I.

Da análise dos dados obtidos, extraiu-se que, nas deliberações em que se aplicou sanções pecuniárias, apenas em poucos casos (de n. 3, 5 e 6) foram explicitados parâmetros mínimos utilizados para o cálculo do *quantum* aplicado ao jurisdicionado, geralmente atribuindo um valor fixo por ilegalidade cometida. Não há, contudo, nos fundamentos analisados, o detalhamento do modo como foi realizada a individualização da pena aplicada e como se chegou ao referido montante.

Tampouco se visualizou uma gradação dos valores das sanções aplicadas, considerando a culpabilidade na conduta do gestor público no caso concreto, mas apenas referências genéricas à eventuais gravidades dos atos perpetrados (caso n. 40) que justificariam a elevação da pena ou, de outro lado, a insignificância da lesão ao bem jurídico tutelado (*in casu*, o patrimônio público), que motivariam seu afastamento (caso n. 14 e 15).

Não se vislumbrou, ademais, a existência de parâmetros razoáveis (e definidos *a priori*) de quais atos praticados pelos gestores de recursos públicos seriam considerados leves ou graves, pois, do exame das decisões contidas no Anexo I, observou-se que tal classificação é realizada casuisticamente, sem a devida sistematização. Tal fato, destaca-se, gera imprevisibilidade da atuação da Corte de Contas mineira diversamente do que acontece no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.¹¹

A utilização da sistemática adotada nesse Estado pode conferir maior racionalidade à metodologia de aplicação de sanções pelo tribunal mineiro, especialmente se for considerado o contexto em que se busca realçar a segurança jurídica na esfera controladora e efetivar as garantias constitucionais atreladas à limitação do poder punitivo estatal.

Assim, gestores de recursos públicos, sob a perspectiva da teoria dissuasória, poderiam moldar seu comportamento em vista da atuação do Tribunal de Contas.

Constatou-se, ainda, uma simetria razoável entre os valores de sanções pecuniárias imputadas diante de uma mesma irregularidade, casos n. 40 a 48, tendo sido encontrado, nestes processos, apenas uma pequena diferença entre as quantias aplicadas. Não se verificou, no entanto, o desenvolvimento racional de método que justificasse tal distinção.

De outro lado, verificou-se a ocorrência, nos casos n. 14 e 15 do Anexo I, da ponderação de princípios constitucionais em abstrato com o objetivo de afastar as irregularidades praticadas, com a consequente não aplicação de penalidades (ou mesmo o reconhecimento da ilegalidade, mas sem a imputação de sanção), tendo a referida Corte de Contas se utilizado, principalmente, da razoabilidade e da proporcionalidade.

No entanto, os julgados se valeram, em sua fundamentação, de expressões vagas e indeterminadas, tais como a “ausência de prejuízo a determinado ente federado”, do fato de não

¹¹ O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso elaborou a Cartilha de Classificação de Irregularidades com o objetivo de harmonizar os critérios de análise e decisões por meio da Resolução TCE-MT n. 17/2010. Em sua última atualização, estavam descritas 245 (duzentas e quarenta e cinco) diferentes irregularidades, capituladas em 21 (vinte e uma) categorias e classificadas como gravíssimas, graves, moderadas ou “a classificar”. (MATO GROSSO, 2010)

se ter “comprometido à competitividade de eventual certame” ou relacionado à “ausência de gravidade da conduta”, sem motivar concretamente seu afastamento.

4 CONCLUSÃO

Com base na análise jurisprudencial realizada neste trabalho, conclui-se, relativamente às decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que aplicam sanções administrativas aos gestores de recursos públicos que a referida Corte se utiliza de teorias retributivas de justificação do poder punitivo estatal, atreladas à mera identificação dos fatos e a punição dos responsáveis, em que não se avaliam as particularidades finalísticas e operacionais associados à sanção administrativa.

Dos acórdãos examinados, vislumbra-se que não foram explicitados os parâmetros utilizados para o cálculo da pena aplicada ao jurisdicionado, e tampouco há uma definição *a priori* mínima de quais seriam os atos considerados leves ou graves, contendo os respectivos valores, o que poderia conferir certa previsibilidade de atuação a este Tribunal.

Apesar de se ter constatado certo paralelismo entre os valores de multas imputadas para uma mesma irregularidade, não se verificou o desenvolvimento de método claro que justificasse tal distinção nos montantes aplicados ou qual seria a estratégia do referido órgão de controle na aplicação das mencionadas sanções, no que afrontam o princípio constitucional da devida motivação das sanções administrativas e da individualização da pena.

De outro lado, especialmente no momento em que se afastam irregularidades ou mesmo quando não se aplicam sanções (apesar de reconhecida a afronta ao ordenamento jurídico), referido Tribunal se utiliza da ponderação de princípios constitucionais em abstrato, notadamente os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade por meio de expressões vagas, apontando, sem precisão, quais seriam as circunstâncias concretas que fundamentariam a não aplicação das referidas sanções.

Não há, assim, uma correlação motivada entre o valor da penalidade aplicada e eventuais comportamentos preventivos direcionados aos jurisdicionados, o que gera um ambiente de insegurança jurídica e maximaliza o sentimento de injustiça que pouco contribui para a indução de comportamentos e faz, conseqüentemente, com que o TCE-MG afaste-se de sua posição de provedor da boa governança e da *accountability* de seus jurisdicionados, pois deixa de agir cooperativamente com seus jurisdicionados (regulação responsiva) para se tornar um órgão visto com desconfiança.

Tal atuação da Corte de Contas mineira não deixa claro ao jurisdicionado as estratégias do referido órgão de controle externo, e provoca um sentimento de perplexidade no imputado (condenado) que afronta os princípios constitucionais atrelados à devida motivação das sanções administrativas, à individualização da pena e sua dosimetria.

Os dados levantados revelam, portanto, que não há referências explícitas e detalhadas, nas fundamentações dos casos analisados, de qual seria a motivação do mencionado órgão de controle externo nas imputações realizadas, que se afastam, portanto, da lógica de incentivos revelada pelas teorias dissuasórias e pautada nos elementos finalístico, operacional, instrumental e funcional da sanção administrativa, mesmos nos julgados após a edição da LINDB.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 239: 1-31, Jan./Mar. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.105/2015. Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.655/2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança n. 24.559-PR, Quinta Turma. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Julgamento em: 03/12/2009, publicação em: 01/02/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200701653771&dt_publicacao=01/02/2010>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 123/2014, Plenário, Embargos de Declaração. Rel. Ministro Raimundo Carreiro. Julgamento em: 29/01/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A123%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=c98b71a0-a8a5-11e9-9bbf-adfa3acf8b18>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CASTRO, Daniel Guimarães Medrado de. Direito administrativo sancionador: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância. **Revista da AJURIS**, v. 42, n. 137, Março 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas: competência normativa e devido processo legal**. Disponível em:
<<https://www.jacoby.pro.br/tc/artigosoutros/ao1.html>> Acesso em: 1 de jul. de 2019

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **A impostergável reconstrução principiológico-constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil**. 2014. 210 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FreitasSHZ_1.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2019. p. 144.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LEAL, Fernando. Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15. In: **I Seminário de Integração FGV Direito Rio e Faculdade de Direito da UERJ, 2016, Rio de Janeiro. Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias**. v. 1. p. 25-30, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução n. 17/2010. Disponível em:
<<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00075700/Download%20do%20Anexo%20da%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%2017-2010.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei n. 13.655/2018: Lei de Segurança para a Inovação Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25/57, out/dez. 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG). Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução TCEMG n. 12/2008b (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais). Disponível em:
<www.tce.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 969.671. Relator: Adonias Monteiro. Julgado em: 16 abr. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.031.246. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 28 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 771.453. Relator: Licurgo <ourão. Julgado em: 14 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 932.820. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 19 fev. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.015.699. Relator: Sebastião Helvecio. Julgado em: 19 fev. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 969.439. Relator: Adonias Monteiro. Julgado em: 19 fev. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 942.187. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 31 jan. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.015.793. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 31 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1040590. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 6 dez. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.007.585. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 27 nov. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 838.979. Relator: Mauri Torres. Julgado em: 27 nov. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 980.567. Relator: Durval Ângelo. Julgado em: 20 nov. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 977.735. Relator: José Viana. Julgado em: 30 out. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.012.173. Relator: Cláudio Terrão. Julgado em: 2 maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.047.585. Relator: Wanderley Ávila. Julgado em: 2 maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 986.742. Relator: Durval Ângelo. Julgado em: 16 abr. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 951.616. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 2 abr. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.031.246. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 28 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 924.086. Relator: José Viana. Julgado em: 26 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 1.012.149. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 21 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 1.007.420. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 21 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 862.674. Relator: Cláudio Terrão. Julgado em: 9 maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 958.237. Relator: Durval Ângelo. Julgado em: 7 maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 969.615. Relator: Cláudio Terrão. Julgado em: 2 maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 912.114. Relator: Victor Meyer. Julgado em: 11 abr. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 716.900. Relator: Adonias Monteiro. Julgado em: 26 mar. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 932.626. Relator: Durval Ângelo. Julgado em: 13 fev. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 719.418. Relator: Sebastião Helvecio. Julgado em: 23 out. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edital de Concurso Público n. 980.580. Relator: Licurgo Mourão. Julgado em: 9 mai. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 958.052. Relator: Licurgo Mourão. Julgado em: 9 mai. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Auditoria n. 923.979. Relator: Licurgo Mourão. Julgado em: 9 mai. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Auditoria n. 1.047.927. Relator: Licurgo Mourão. Julgado em: 9 mai. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tomada de Contas Especial n. 923.916. Relator: Cláudio Terrão. Julgado em: 4 abr. 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 898.577. Relator: Wanderley Ávila. Julgado em: 1 mar. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 862.772. Relator: Wanderley Ávila. Julgado em: 15 set. 2016. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 862.604. Relator: Adriene Andrade. Julgado em: 27 fev. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 911.980. Relator: Gilberto Diniz. Julgado em: 8 fev. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 969.480. Relator: Adriene Andrade. Julgado em: 8 fev. 2018. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 969.268. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 28 nov. 2017. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 1.031.476. Relator: Wanderley Ávila. Julgado em: 2 de maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 859.176. Relator: Cláudio Terrão. Julgado em: 2 de maio 2019. Disponível em: < <https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 1.015.771. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 2 de abr. 2019. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 912.263. Relator: Gilberto Diniz. Julgado em: 14 de mar. 2019. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 952.106. Relator: Gilberto Diniz. Julgado em: 21 de fev. 2019. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 977.735. Relator: José Viana. Julgado em: 30 de out. 2018. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 898.621. Relator: Mauri Torres. Julgado em: 14 de ago. 2018. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 851.893. Relator: Hamilton Coelho. Julgado em: 14 de ago. 2018. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 977.603. Relator: Gilberto Diniz. Julgado em: 26 de jun. 2018. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Representação n. 958.028. Relator: Licurgo Mourão. Julgado em: 12 de maio 2016. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recursos Ordinários n. 952031 e 952032. Relator: Gilberto Diniz. Julgamento em: 19/6/2019. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/952031>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 328.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas**: contornos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RAMALHO, Bruno Araújo. O dever de motivação administrativa no contexto das escolhas regulatórias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). *In: I Seminário de Integração FGV Direito Rio e Faculdade de Direito da UERJ*, 2016, Rio de Janeiro. Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. v. 1. p. 123-155, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. A instrumentalidade do direito administrativo e a regulação de novas tecnologias disruptivas. **Revista de direito público da economia**, v. 14, n. 56, p. 181-204, out./dez. 2016.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 112.

SOTO DELGADO, Pablo. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. **Revista Ius et Praxis**, ano 22, n. 2, 2016, p. 195. Tradução livre. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122016000200007>. Acesso em: 7 jun. 2019.

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

ANEXO I
JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS

N.	Processo	Relator/Conselheiro	Julgamento
1	969.671	Adonias Monteiro	16 abr. 2019
2	1.031.246	Victor Meyer	28 mar. 2019
3	771.453	Licurgo Mourão	14 mar. 2019
4	932.820	Hamilton Coelho	19 fev. 2019
5	1.015.699	Sebastião Helvecio	19 fev. 2019
6	969.439	Adonias Monteiro	19 fev. 2019
7	942.187	Victor Meyer	31 jan. 2019
8	1.015.793	Victor Meyer	31 mar. 2019
9	1.040.590	Victor Meyer	6 dez. 2018
10	1.007.585	Hamilton Coelho	27 nov. 2018
11	838.979	Mauri Torres	27 nov. 2018
12	980.567	Durval Ângelo	20 nov. 2018
13	977.735	José Viana	30 out. 2018
14	1.012.173	Cláudio Terrão	2 maio 2019
15	1.047.585	Wanderley Ávila	2 maio 2019
16	986.742	Durval Ângelo	16 abr. 2019
17	951.616	Hamilton Coelho	2 abr. 2019
18	1.031.246	Victor Meyer	28 mar. 2019
19	924.086	José Viana	26 mar. 2019
20	1.012.149	Hamilton Coelho	21 mar. 2019
21	1.007.420	Hamilton Coelho	21 mar. 2019
22	862.674	Cláudio Terrão	9 maio 2019
23	958.237	Durval Ângelo	7 maio 2019
24	969.615	Cláudio Terrão	2 maio 2019
25	912.114	Victor Meyer	11 abr. 2019
26	716.900	Adonias Monteiro	26 mar. 2019
27	932.626	Durval Ângelo	13 fev. 2019
28	719.418	Sebastião Helvecio	23 out. 2018
29	980.580	Licurgo Mourão	9 mai. 2019
30	958.052	Licurgo Mourão	9 mai. 2019
31	923.979	Licurgo Mourão	9 mai. 2019
32	1.047.927	Licurgo Mourão	9 mai. 2019
33	923.916	Cláudio Terrão	4 abr. 2019
34	898.577	Wanderley Ávila	1 mar. 2018
35	862.772	Wanderley Ávila	15 set. 2016
36	862.604	Adriene Andrade	27 fev. 2018
37	911.980	Gilberto Diniz	8 fev. 2018
38	969.480	Adriene Andrade	8 fev. 2018
39	969.268	Hamilton Coelho	28 nov. 2017
40	1.031.476	Wanderley Ávila	2 de maio 2019
41	859.176	Cláudio Terrão	2 de maio 2019
42	1.015.771	Hamilton Coelho	2 de abr. 2019
43	912.263	Gilberto Diniz	14 de mar. 2019
44	952.106	Gilberto Diniz	21 de fev. 2019
45	977.735	José Viana	30 de out. 2018
46	898.621	Mauri Torres	14 de ago. 2018
47	851.893	Hamilton Coelho	14 de ago. 2018
48	977.603	Gilberto Diniz	26 de jun. 2018
49	958.028	Licurgo Mourão	12 de maio de 2016

Fonte: TCJuris <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Index>>