

**DOSIMETRIA DE SANÇÕES NO CONTROLE EXTERNO:  
UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOB A ÓTICA DO TCU**

Caio Filipe Costa Barros

Brasília, DF

2026

**DOSIMETRIA DE SANÇÕES NO CONTROLE EXTERNO:  
UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOB A ÓTICA DO TCU**

Caio Filipe Costa Barros

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho

Brasília, DF

2026

Caio Filipe Costa Barros

**DOSIMETRIA DE SANÇÕES NO CONTROLE EXTERNO:  
UMA ANÁLISE EMPÍRICA SOB A ÓTICA DO TCU**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data de defesa: 25 de fevereiro de 2026

Comissão Examinadora:

Professor Doutor Edson Ronaldo Guarido Filho – Orientador  
PGAP/UnB

Professora Doutora Diana Vaz de Lima – Examinadora Interna  
PGAP/UnB

Professor Doutor Mário Prokopiuk – Examinador Externo  
PUC/PR

Professor Doutor Luciano Rossoni – Examinador Suplente  
PGAP/UnB

À Taciana, pelo amor que edifica, pela  
companhia que alegra e pelo apoio que  
conforta.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação é, para mim, mais do que o fechamento de uma etapa acadêmica: é o resultado de uma trajetória construída com apoio, confiança e generosidade de muitas pessoas e instituições. Por isso, registro aqui meus sinceros agradecimentos, com a convicção e o reconhecimento de que ninguém realiza nada sozinho.

Primeiramente, aos meus pais, Américo e Laudiceia, deixo minha gratidão mais profunda. Esta conquista é, em grande medida, uma continuidade do afeto e da vivência moral que pude desfrutar no seio familiar — especialmente a importância atribuída ao esforço e ao estudo como alicerces do progresso individual. Se cheguei até aqui, é porque vocês plantaram, desde cedo, a convicção de que o conhecimento transforma e liberta.

À minha esposa e companheira de vida, Taciana, agradeço pelo apoio incondicional e pela paciência amorosa ao longo dessa caminhada. Sei que o processo exigiu renúncias, ausências e privações que recaíram sobre nós dois. Obrigado por sustentar comigo esta caminhada e por tornar mais leve o que, sem você, teria sido muito mais difícil.

Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, minha segunda casa, manifesto reconhecimento pelo apoio institucional aos seus servidores e pela oportunidade de participação no mestrado, viabilizando mais uma ação educacional em parceria com a Universidade de Brasília e reafirmando o seu compromisso com a excelência na gestão pública e com a formação continuada de quadros técnicos qualificados. Agradeço por proporcionar um ambiente em que o aprimoramento profissional é entendido como investimento público.

Aos colegas da turma do mestrado, agradeço pela convivência, pela troca de experiências e pela construção coletiva do conhecimento ao longo do curso. Entre debates em sala, leituras compartilhadas, trabalhos em grupo e conversas que extrapolaram o conteúdo formal das disciplinas, encontrei apoio mútuo para enfrentar os desafios acadêmicos.

Por fim, ao meu orientador, professor Dr. Edson Guarido, registro um agradecimento especial. Sou grato por ter conduzido a orientação com empatia, paciência e dedicação, respeitando e estimulando todo o processo de amadurecimento e depuração da pesquisa. Sua orientação foi decisiva para extrair o melhor trabalho acadêmico possível.

A todos aqueles que, de forma direta ou indireta, conscientes ou não, contribuíram para que este trabalho se tornasse possível, meu muito obrigado.

## RESUMO

A pesquisa analisa como o Tribunal de Contas da União – TCU incorporou o *standard* geral de dosimetria do § 2º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB na sua prática decisória. A partir da literatura sociojurídica e do direito administrativo sancionador, investiga-se o impacto jurídico dos referidos critérios de dosimetria no âmbito do TCU, avaliando-se o grau de conformidade institucionalizada. A partir de uma análise empírica de 911 acórdãos sancionatórios proferidos entre 2019 e 2025, com uso da técnica de análise de conteúdo, identificou-se que a maioria das decisões não explicita a dosimetria no voto (71,1%) e que apenas 15,5% apresentam algum tipo de motivação, sendo a menção expressa à LINDB bastante residual (3,1%). O estudo revela, ainda, seletividade no uso dos critérios legais e ausência de trajetória evolutiva ou padronização institucional, com variações significativas entre relatores. À luz da literatura sociojurídica, conclui-se que a internalização dos critérios da LINDB pelo TCU é parcial e marcada por dinâmicas de endogeneidade jurídica, nas quais a norma é reinterpretada segundo racionalidades organizacionais pré-existentes. A motivação da dosimetria permanece mais atrelada a práticas individuais do que a um modelo institucionalizado de governança sancionatória. A pesquisa evidencia, assim, a carência de um *standard* normativo completo e específico que assegure previsibilidade, consistência e controle da dosimetria das sanções aplicadas pelo TCU. Com base nesse quadro, o produto técnico-tecnológico consiste em uma minuta de resolução que propõe alterar o Regimento Interno do TCU para incluir seção específica sobre dosimetria de sanções, estruturando um roteiro procedimental inspirado no método ou sistema trifásico do direito penal, cujos parâmetros operacionalizam o *standard* geral de dosimetria do § 2º do art. 22 da LINDB. Busca-se, assim, reduzir espaços de discricionariedade não motivada, aumentar a previsibilidade decisória e fortalecer a governança e a legitimidade das sanções no âmbito do TCU.

**Palavras-chave:** dosimetria; conformidade; sanções; controle externo; Tribunal de Contas da União – TCU; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

## ABSTRACT

This study examines how the Brazilian Federal Court of Accounts (Tribunal de Contas da União – TCU) has incorporated the general sentencing standard set forth in Article 22, §2 of the Law of Introduction to Brazilian Legal Norms (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) into its decision-making practice. Drawing on socio-legal scholarship and the literature on administrative sanctioning law, the research investigates the legal impact of these sentencing criteria within the TCU and assesses the degree of institutionalized compliance. Based on an empirical analysis of 911 sanctioning decisions (acórdãos) issued between 2019 and 2025 using content analysis, the study finds that most decisions do not make sentencing explicit in the written opinion (71.1%), and that only 15.5% provide any form of reasoning, with explicit references to the LINDB being largely residual (3.1%). The findings also reveal selective use of the statutory criteria and a lack of an evolutionary trajectory or institutional standardization, with significant variation across rapporteurs. In light of socio-legal theory, the study concludes that the TCU's internalization of the LINDB criteria is partial and shaped by dynamics of legal endogeneity, whereby the rule is reinterpreted according to pre-existing organizational rationalities. Sentencing reasoning remains more closely tied to individual practices than to an institutionalized model of sanctioning governance. The research thus highlights the absence of a complete and specific normative standard capable of ensuring predictability, consistency, and oversight of the sentencing of sanctions imposed by the TCU. Against this backdrop, the technical-technological product consists of a draft resolution proposing an amendment to the TCU's Internal Regulations to include a specific section on sanction sentencing, setting out a procedural roadmap inspired by the three-phase method used in criminal law, whose parameters operationalize the general sentencing standard in Article 22, §2 of the LINDB. The proposal aims to reduce spaces for unreasoned discretion, enhance decisional predictability, and strengthen the governance and legitimacy of sanctions within the TCU.

**Keywords:** sentencing; compliance; sanctions; external oversight; Brazilian Federal Court of Accounts – TCU; Law of Introduction to Brazilian Legal Norms – LINDB.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado dos testes de confiabilidade .....	32
Tabela 2 – Tipo de sanção x Grupo de processos.....	33
Tabela 3 – Modalidade de dosimetria x Tipo de sanção .....	35
Tabela 4 – Modalidade de dosimetria x Relator.....	36
Tabela 5 – Modalidade de dosimetria x Colegiado julgador.....	37
Tabela 6 – Modalidade de dosimetria x Ano.....	38
Tabela 7 – Quantidade de critérios de dosimetria utilizados.....	39
Tabela 8 – Utilização específica de critérios de dosimetria .....	40

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regime sancionatório do TCU e amplitude das sanções.....	18
Quadro 2 – Categoria de análise para classificação da dosimetria.....	31
Quadro 3 – Síntese da discussão.....	40
Quadro 4 – Síntese do produto técnico-tecnológico.....	49
Quadro 5 – Estrutura da minuta de resolução.....	54
Quadro 6 – Correspondência dos critérios do § 2º do art. 22 da LINDB.....	55
Quadro 7 – Critérios de avaliação do produto.....	57

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ocorrências por tipo de sanção .....	33
Gráfico 2 – Ocorrências por modalidade de dosimetria .....	34
Gráfico 3 – Modalidade de dosimetria x Relator .....	36
Gráfico 4 – Modalidade de dosimetria x Colegiado julgador .....	37
Gráfico 5 – Modalidade de dosimetria x Ano .....	38

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	11
1.1	Contextualização do problema e motivação para a dissertação .....	11
1.2	Problema de pesquisa e objetivos geral e específicos da dissertação .....	13
1.3	Descrição da pesquisa teórico-empírica .....	13
1.4	Descrição do produto técnico-tecnológico .....	14
1.5	Potencial inovador da dissertação.....	15
1.6	Potencial de replicabilidade e impacto da dissertação.....	15
2.	PESQUISA TEÓRICO-EMPÍRICA .....	16
2.1	Introdução.....	16
2.2	Quadro teórico-conceitual .....	20
2.2.1	Direito em ação e análise do impacto jurídico .....	21
2.2.2	Endogeneidade jurídica e produção social do significado do direito .....	22
2.2.3	Conformidade jurídica e reações organizacionais ao direito.....	24
2.2.4	Constitucionalização do direito administrativo sancionador.....	25
2.2.5	LINDB, dosimetria das sanções e procedimentalização decisória .....	27
2.3	Métodos e técnicas.....	29
2.4	Resultados.....	33
2.5	Discussão .....	40
2.6	Conclusões e Recomendações .....	44
3.	PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO .....	48
3.1	Descrição geral do produto.....	48
3.2	Justificativa do produto .....	49
3.3	Requisitos de implementação do produto.....	50
3.4	Minuta de resolução.....	51
3.5	Base teórico-conceitual utilizada.....	53
3.6	Relevância do produto .....	56
3.7	Documentos comprobatórios e evidências .....	57
4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	59
	REFERÊNCIAS .....	60
	APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS .....	70
	APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE CODIFICAÇÃO.....	85

## 1. INTRODUÇÃO

A dissertação foi concebida para articular, de modo integrado, diagnóstico e intervenção: parte-se de uma investigação teórico-empírica sobre a dosimetria das sanções no controle externo, examinando em que medida o *standard* geral de dosimetria do § 2º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942) foi incorporado à prática decisória sancionatória do Tribunal de Contas da União – TCU. Na sequência, convertem-se os achados desse diagnóstico — especialmente a identificação de carência de parâmetros normativos próprios e específicos — em um produto técnico-tecnológico voltado à institucionalização da dosimetria: uma minuta de resolução para alterar o Regimento Interno do TCU e incluir seção específica sobre o tema, com estrutura teórico-conceitual orientada a densificar normativamente o *standard* legal da LINDB, traduzindo-o em *script* regulatório que visa oferecer balizas procedimentais mais claras para a fundamentação das decisões sancionatórias e para a redução do arbítrio na individualização das sanções.

### 1.1 Contextualização do problema e motivação para a dissertação

Os tribunais de contas são organizações de auditoria governamental inseridas na rede de controle da administração pública, sendo responsáveis por exercer a fiscalização administrativo-financeira de diversos aspectos atrelados à gestão de recursos públicos (Hidalgo et al., 2016; Speck, 2000). Suas competências estão estabelecidas nos arts. 70 a 75 da Constituição da República, sendo uma delas a de aplicar, de forma autônoma e independente, sanções administrativas a agentes sujeitos à sua jurisdição controladora. Tal competência é um dos instrumentos jurídicos colocados à disposição dos tribunais de contas para a indução de conformidade (Pelegrini, 2008) e, quando acionada, seus processos passam a ter contornos sancionatórios, cujo regime atrai a influência de princípios penais e processuais penais assimilados pelo direito administrativo sancionador (Nóbrega & Araújo, 2025; Viana, 2019). Nesse contexto, a dosimetria — isto é, a forma como se justifica e se gradua a penalidade dentro dos limites legais — surge como componente crítico, devendo conectar a intensidade da resposta sancionatória a critérios racionalmente controláveis e previsíveis (Mello, 2007; Serrano, 2020).

A problemática das sanções aplicadas pelos tribunais de contas ganha densidade com as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que inseriu os arts. 20 a 30 na LINDB com o propósito de reduzir práticas geradoras de insegurança jurídica e elevar a previsibilidade decisória na atuação estatal, inclusive na esfera controladora, de que fazem parte os tribunais de contas (Marques Neto, 2019; Palma, 2020; Sundfeld, 2022). Em particular, o § 2º do art. 22 estabeleceu

um rol de critérios para a aplicação de sanções (“Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”), reforçando a exigência de motivação qualificada da dosimetria, ainda que em uma arena decisória de natureza administrativa (Jordão, 2018). Ao fornecer parâmetros mínimos de conformidade para o exercício do poder punitivo estatal, a referida norma consubstanciou um *standard* geral de dosimetria para sanções administrativas (Alves, 2023b).

A incorporação desse *standard* legal, contudo, não é apenas uma questão de aplicar corretamente a lei por decisão individual do julgador. Trata-se de um desafio de *compliance* legal que envolve a construção social do significado da norma nas práticas organizacionais: o comando jurídico, sobretudo quando formulado como *standard* geral, exige tradução em rotinas decisórias, repertório de justificativas recorrentes e lógicas de fundamentação que estabilizem o que conta como conformidade no cotidiano decisório (Edelman, 2016; Edelman & Talesh, 2011). Com essa perspectiva, desloca-se o foco do “direito nos livros” (*law in books*) para o “direito em ação” (*law in action*), enfatizando que a norma assume sentidos concretos quando mobilizada em práticas sociais específicas e que seu significado é construído e moldado pelo uso, no cotidiano das organizações e dos indivíduos (Ewick, 2015; Feenan, 2013; Van Schooten, 2014). Nesse enquadramento, a conformidade deixa de ser entendida como variável binária (conforme, não conforme; regular, irregular; legal, ilegal) e passa a ser compreendida como resposta organizacional multifacetada, na qual normas podem ser obedecidas integralmente, parcialmente ou simbolicamente, podendo também ser reinterpretadas e reconfiguradas por seus destinatários (Edelman, 2016; Edelman & Suchman, 2007; Friedman, 2016).

No âmbito do TCU, o imperativo legal de conformação ao *standard* geral de dosimetria da LINDB colide com uma racionalidade decisória ainda habituada à ausência de parâmetros dosimétricos institucionalizados (Brito, 2025; Zymler & Alves, 2023). Isso porque, muito embora o seu regime sancionatório conceda amplo intervalo abstrato para a valoração das sanções, ele não oferece parâmetros próprios e específicos para a dosimetria delas, abrindo espaço para juízos discricionários desvinculados de balizas procedimentais que garantam previsibilidade e homogeneidade (Alves, 2023b). Além disso, por sua centralidade e protagonismo no arranjo institucional do controle externo brasileiro, o TCU tende a operar como organização de referência no campo organizacional dos tribunais de contas, influenciando expectativas, repertórios de fundamentação e modelos de decisão que circulam no sistema como um todo.

Nesse ambiente, em que há incerteza sobre a operacionalização do *standard* legal, práticas decisórias e lógicas argumentativas utilizadas no TCU podem adquirir status de modelos legítimos, sendo imitadas e reproduzidas por outras organizações do campo organizacional do controle externo, em uma dinâmica institucional de isomorfismo mimético (DiMaggio & Powell, 1983) e, assim, contribuindo para a formação de uma racionalidade coletiva acerca do que passa a ser reconhecido como dosimetria adequada nesse campo (Edelman, 2016; Edelman & Morrill, 2021). Desse modo, o significado que o *standard* legal assume no TCU não se esgota em um fenômeno intraorganizacional: ele ostenta relevância interorganizacional, pois repercute na institucionalização de entendimentos compartilhados e de uma racionalidade coletiva na conformação das práticas decisórias no âmbito dos tribunais de contas.

## **1.2 Problema de pesquisa e objetivos geral e específicos da dissertação**

Considerando a disciplina legal introduzida pelo § 2º do art. 22 da LINDB, que oferece critérios gerais para dosimetria de sanções administrativas, a pesquisa indaga em que medida a referida norma jurídica foi incorporada no contexto organizacional do TCU. Nesse sentido, o objetivo geral é analisar o nível de conformidade institucionalizada da prática decisória sancionatória do TCU com os critérios legais do *standard* geral de dosimetria previsto no § 2º do art. 22 da LINDB. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (i) avaliar o grau de motivação da dosimetria, distinguindo adesão substantiva de ajustes simbólicos ou seletivos ao comando legal; (ii) mapear repertórios argumentativo-decisórios utilizados pelos julgadores na dosimetria das sanções; (iii) examinar a trajetória evolutiva de incorporação do *standard* legal durante o período analisado; e (iv) discutir em que medida os padrões decisórios identificados indicam ausência de institucionalização do *standard* geral de dosimetria.

## **1.3 Descrição da pesquisa teórico-empírica**

A pesquisa articula, no plano teórico, contribuições da literatura sociojurídica e do direito administrativo sancionador, e, no plano empírico, uma estratégia sistemática de observação das decisões sancionatórias do TCU. Parte-se da distinção entre “direito nos livros” e “direito em ação”, deslocando o foco do texto normativo para os significados que a norma assume quando mobilizada nas rotinas decisórias. Nesse enquadramento, a incorporação do *standard* legal não é apreendida como um evento puramente normativo, mas como um processo organizacional de tradução do comando jurídico em práticas decisórias observáveis, com potencial de revelar padrões de motivação, repertórios argumentativos e graus diferenciados de conformidade. Essa lente é aprofundada pela noção de endogeneidade jurídica, segundo a qual

organizações podem reinterpretar normas ambíguas e produzir estruturas simbólicas de conformidade, que se institucionalizam mesmo sem efetividade substantiva plena. Em razão disso, a estratégia analítica do estudo privilegia a decisão (acórdão e voto condutor) como unidade empírica capaz de evidenciar como o direito é operacionalizado e reconstruído na prática institucional, permitindo analisar tanto a presença formal de referências ao *standard* legal quanto a racionalidade argumentativa mobilizada para a dosimetria das sanções.

No eixo metodológico, o estudo utiliza a análise de conteúdo como técnica de sistematização de dados. O material analisado são acórdãos proferidos pelo TCU com alguma deliberação de natureza sancionatória, conforme busca estruturada com o uso da ferramenta “Pesquisa Integrada”, disponibilizada no próprio Portal do TCU. A partir de uma população de 6.205 acórdãos, foi construído um *corpus* de análise por meio de amostra aleatória simples, considerando o erro amostral de 3% e a margem de confiança de 95%, obtendo-se o total de 911 acórdãos. Para assegurar rigor metodológico, o estudo desenvolveu um referencial de codificação com categorias e subcategorias, apoiado em Livro de Códigos – LdC e Formulário de Codificação – FdC. Ademais, foram realizados testes de confiabilidade com *alpha* de Krippendorff, tanto em etapa piloto quanto em etapa final, com resultados acima do patamar mínimo adotado, reforçando a confiabilidade intersubjetiva do procedimento de codificação.

#### **1.4 Descrição do produto técnico-tecnológico**

Como extensão do trabalho de pesquisa, a dissertação se completa com a entrega de um produto técnico-tecnológico orientado a enfrentar o déficit regulatório evidenciado pela pesquisa teórico-empírica: a ausência, no âmbito do TCU, de um marco normativo próprio que operacionalize a dosimetria das sanções em padrões compatíveis com o *standard* geral de dosimetria previsto no § 2º do art. 22 da LINDB e com os princípios do direito administrativo sancionador. A partir do diagnóstico empírico de baixa densidade de motivação da dosimetria nas decisões sancionatórias, o produto materializa-se em minuta de resolução destinada a alterar o Regimento Interno do TCU, com a inclusão de capítulo específico sobre dosimetria das sanções, prevendo um roteiro procedimental e critérios objetivos para a individualização da pena. Com isso, busca-se traduzir o *standard* geral de dosimetria da LINDB em um *script* regulatório que induza conformidade para a adesão ao padrão decisório imposto, contribuindo para maior homogeneidade, previsibilidade e controlabilidade da fundamentação sancionatória, com redução de variações não justificadas e reforço da motivação qualificada.

### **1.5 Potencial inovador da dissertação**

O potencial inovador da pesquisa decorre da combinação de conhecimentos estabelecidos (LINDB e seus critérios de dosimetria; princípios do direito administrativo sancionador; literatura sociojurídica sobre impacto jurídico e endogeneidade) com um diagnóstico empírico sistemático do “direito em ação” no TCU e sua conversão em arquitetura regulatória concreta orientada à institucionalização. Do ponto de vista do tipo de inovação, trata-se predominantemente de inovação incremental: não se cria um regime sancionatório novo, mas se eleva o grau de racionalidade procedimental, transparência e controlabilidade da dosimetria, aproximando a prática decisória do modelo qualificado exigido pela LINDB e pelos princípios constitucionais correlatos. Ao mesmo tempo, no recorte organizacional dos tribunais de contas, o caráter disruptivo da pesquisa advém da proposta de superar práticas individuais por um modelo normatizado, com critérios e etapas verificáveis, enfrentando o padrão identificado empiricamente de baixa explicitação e motivação da dosimetria. Em termos de complexidade, a pesquisa exigiu integração de dimensões jurídicas, organizacionais e metodológicas, com vistas a compreender como a norma é reapropriada nas rotinas (endogeneidade), medir conformidade institucionalizada e desenhar instrumentos para reduzir seletividade e heterogeneidade.

### **1.6 Potencial de replicabilidade e impacto da dissertação**

A pesquisa possui elevado potencial de replicabilidade na medida em que traduz um *standard* geral de dosimetria em um modelo procedimental adaptável: o mesmo desenho pode ser ajustado por outros tribunais de contas, preservando a lógica de motivação qualificada. A possibilidade de replicação se acentua pelo fato de o estudo identificar carência de um *standard* normativo completo e específico para assegurar previsibilidade e consistência na dosimetria no âmbito do TCU, problema que tende a ser compartilhado pelos demais tribunais de contas. Já o impacto se manifesta em dois níveis. No nível organizacional, ao endereçar a lacuna entre norma e prática e induzir padronização, reduzindo a dependência de racionalidades individuais e aumentando a consistência decisória. No nível institucional, ao ampliar segurança jurídica e *accountability* do controle externo, fornecendo evidências e um instrumento normativo para que a dosimetria das sanções deixe de ser implícita e passe a ser motivada de modo verificável e comparável. A dissertação combina, assim, um diagnóstico empiricamente validado com uma solução normativa aplicável, o que reforça a viabilidade de implementação e a probabilidade de produzir mudança concreta no padrão decisório sancionatório dos tribunais de contas.

## 2. PESQUISA TEÓRICO-EMPÍRICA

O presente capítulo desenvolve a pesquisa teórico-empírica da dissertação, situando a competência sancionatória dos tribunais de contas no contexto de fortalecimento institucional do controle externo e de sua função de *enforcement* da conformidade, em uma arena decisória que, muito embora seja extrajudicial, é marcada pelas exigências do direito administrativo sancionador. À luz das alterações promovidas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 e, em especial, do *standard* geral de dosimetria estabelecido no § 2º do art. 22, o capítulo delimita o problema de pesquisa decorrente da ausência, no TCU, de parâmetros normativos próprios e específicos que vinculem procedimentalmente a individualização das penas que aplica, e formula a investigação sobre em que medida esse *standard* foi incorporado na prática decisória do tribunal, com o objetivo de aferir o nível de conformidade institucionalizada com os critérios legais. Para tanto, articula aportes da literatura sociojurídica e do direito administrativo sancionador, adota abordagem empírica baseada em análise de conteúdo de acórdãos sancionatórios e, ao final, oferece um panorama do impacto jurídico desse *standard* legal no TCU, fornecendo subsídios para a proposta de densificação normativa apresentada no capítulo seguinte.

### 2.1 Introdução

Os tribunais de contas ocupam posição central na arquitetura do controle da administração pública, atuando de forma independente e com competências próprias na fiscalização da gestão de recursos públicos (Hidalgo et al., 2016; Speck, 2000). São organizações de auditoria governamental que promovem *accountability* horizontal, de modo a garantir que a administração pública opere em conformidade com o ordenamento jurídico e de acordo com padrões desejados de desempenho (Lino & Aquino, 2018; Willeman, 2019). Se antes tinham visibilidade reduzida, desde a Constituição de 1988 e, especialmente, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, e a Lei da Ficha Limpa, em 2010, os tribunais de contas experimentaram um processo gradual de fortalecimento e de ampliação de competências, elevando seu protagonismo no controle dos mais variados aspectos da atividade administrativa do Estado brasileiro (Lino & Aquino, 2018; Rocha et al., 2020; Sundfeld et al., 2020). A expansão do controle exercido pelos tribunais de contas, tanto em escopo como em intensidade, fez crescer o papel dessas organizações como agentes de mudança (Grin, 2020), em linha com o movimento internacional que atribui às instituições superiores de auditoria (*supreme audit institution* – SAI) funções mais proativas de governança e de *policy making* (OECD, 2013, 2016).

Nesse contexto de protagonismo institucional e de alargamento do escopo de controle, ganha relevo o estudo da sua competência sancionatória enquanto ferramenta institucional utilizada pelos tribunais de contas para exercem o *enforcement* da conformidade sob órgãos e entidades controlados. A sanção, sob esse enfoque, representa um dos instrumentos jurídicos de que dispõem os tribunais de contas para a coerção no controle das contas públicas (Pelegrini, 2008). Assim, ao exercerem sua jurisdição controladora em processos de controle externo que, a partir da eclosão de pretensões sancionatórias, ganham contornos reconhecidamente penali-formes (Nóbrega & Araújo, 2025), a atuação dos tribunais de contas passa a se atrelar ao cumprimento de certos deveres inerentes ao ramo processual punitivo (Viana, 2019), de forma que a colmatação do seu regime sancionatório aos princípios penais e processuais penais incorporados pelo direito administrativo sancionador surge como um foco de interesse.

Nesse sentido, estudos e pesquisas mais recentes passaram a revisitar esse fenômeno sob as lentes das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que introduziu um conjunto de dispositivos (arts. 20 a 30) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942). Os artigos acrescidos à LINDB versam sobre a aplicação de normas de direito público e se destinam, grosso modo, a reduzir práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal, buscando criar um cenário de maior previsibilidade em relação às decisões adotadas pelo poder público, seja na esfera administrativa, judicial ou controladora (Marques Neto, 2019; Palma, 2020; Sundfeld, 2022).

Dentre as modificações ocorridas na LINDB, o bloco normativo formado pelos arts. 22 e 28 é de particular interesse para o estudo das sanções aplicadas pelos tribunais de contas. Combinados, esses dispositivos passaram a fornecer parâmetros de conformidade para o exercício do poder punitivo estatal, consubstanciando um novo *standard* legal para a imposição de sanções por violação a normas de gestão pública (Alves, 2023b). No que diz respeito à dosimetria das sanções, tema central que mobiliza a presente pesquisa, nota-se que o § 2º do art. 22 estabeleceu um rol de critérios a serem considerados na fixação das penalidades: “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”. A exigência de que esses aspectos sejam explicitamente considerados reflete a cobrança de uma motivação qualificada da dosimetria das sanções (Jordão, 2018), funcionando como cláusula de contenção e limitação do poder punitivo estatal.

No contexto específico do TCU, observa-se, historicamente, uma ampla discricionariedade na estipulação de suas sanções, fundamentada em alegada inexistência de rol de agravantes

e atenuantes legalmente reconhecido<sup>1</sup> (Brito, 2025; Zymler & Alves, 2023). Assim, muito embora os parâmetros para dosimetria da pena devam ser claros e racionalmente construídos, de modo a impedir que sanções sejam aplicadas de forma arbitrária ou desproporcional, no caso do TCU (e dos tribunais de contas em geral<sup>2</sup>) nota-se a ausência de critérios normativos previamente estabelecidos, sendo este um ponto gerador de insegurança jurídica aos agentes que figuram em seus processos de responsabilização. Isso porque, enquanto na responsabilização ressarcitória — imputação do dever de reparar um prejuízo causado — o valor a ser ressarcido será medido pela quantificação do dano; na sancionatória, a quantidade da pena imposta deve seguir um roteiro dosimétrico (Heller & Carmona, 2020; Santos, 2023).

Como esquematizado no Quadro 1, o regime sancionatório previsto na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992) abarca quatro tipos de sanções<sup>3</sup>, sendo duas de natureza pecuniária (multas) e duas restritivas de direitos: (i) multa proporcional ao dano causado ao erário; (ii) multa simples; (iii) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública; e (iv) declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na administração pública federal. Apesar dos amplos limites para a valoração das sanções (mormente as de natureza pecuniária), como o regime sancionatório do TCU não oferece parâmetros próprios e específicos para a fixação individualizada das mencionadas penalidades, a passagem da pena do plano abstrato para o plano concreto se dá sem método de fundamentação procedimental que vincule juridicamente seus julgadores.

**Quadro 1**  
Regime sancionatório do TCU e amplitude das sanções

<b>Sanção</b>	<b>Fundamento legal</b>	<b>Amplitude da pena</b>
Multa proporcional ao débito	art. 57	até 100% do prejuízo
Multa simples*	art. 58, I	de 5 a 100% do limite máximo**
	art. 58, II	de 5 a 100% do limite máximo
	art. 58, III	de 5 a 100% do limite máximo

<sup>1</sup> Exemplificam esse entendimento os Acórdãos nº 1427/2015 – Plenário, nº 944/2016 – Plenário, nº 992/2017 – Plenário, nº 174/2018 – Plenário, entre outros.

<sup>2</sup> Em geral, os tribunais de contas subnacionais adotaram como paradigma para as suas leis orgânicas a Lei Orgânica do TCU, como reflexo da regra de simetria (art. 75 da Constituição). Essa dinâmica, que reflete um mecanismo de isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983), também fez com que o regime sancionatório dos demais tribunais de contas tenha se estabelecido de forma relativamente parecida com o do TCU, com hipóteses de infrações e sanções semelhantes.

<sup>3</sup> Está fora do escopo deste estudo a sanção por infração administrativa as leis de finanças públicas, prevista no art. 5º da Lei nº 10.028/2000.

Sanção	Fundamento legal	Amplitude da pena
	art. 58, IV	de 5 a 100% do limite máximo
	art. 58, V	de 5 a 80% do limite máximo
	art. 58, VI	de 5 a 80% do limite máximo
	art. 58, VII	de 50 a 100% do limite máximo
	art. 58, § 1º	de 5 a 50% do limite máximo
Inabilitação	art. 60	de 5 a 8 anos
Inidoneidade	art. 46	até 5 anos

\* Percentuais mínimo e máximo estão previstos no Regimento Interno do TCU.

\*\* O limite máximo é definido em portaria do TCU e atualizado periodicamente.

Fonte: elaboração própria.

Sendo assim, considerando o disciplinamento trazido pelo § 2º do art. 22 da LINDB, que oferece critérios gerais para a dosimetria de sanções administrativas, a pesquisa indaga em que medida a referida norma foi incorporada no contexto organizacional do TCU. Nesse sentido, o objetivo geral é analisar o nível de conformidade institucionalizada da prática decisória sancionatória do TCU com os critérios legais do *standard* geral de dosimetria previsto no § 2º do art. 22 da LINDB. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (i) avaliar o grau de motivação da dosimetria, distinguindo adesão substantiva de ajustes simbólicos ou seletivos ao comando legal; (ii) mapear repertórios argumentativo-decisórios utilizados pelos julgadores na dosimetria das sanções; (iii) examinar a trajetória evolutiva de incorporação do *standard* legal durante o período analisado; e (iv) discutir em que medida os padrões decisórios identificados indicam ausência de institucionalização do *standard* geral de dosimetria.

No plano teórico-conceitual, a pesquisa articula aportes da literatura sociojurídica, discutindo a forma como os significados do direito e da conformidade são socialmente construídos nos campos organizacionais. Também são abordadas as implicações do direito administrativo sancionador, suas conexões com os princípios constitucionais que orientam, limitam e conformam a aplicação das sanções administrativas e o contexto específico dos parâmetros dosimétricos estabelecidos no § 2º do art. 22 da LINDB. No plano metodológico, o trabalho adota abordagem empírica sustentada na técnica da análise de conteúdo para sistematização dos dados, os quais foram coletados a partir da codificação de *corpus* de análise construído por meio de amostra representativa de acórdãos sancionatórios proferidos após a vigência da Lei nº 13.655/2018. No plano prático, a pesquisa oferece um panorama organizacional do impacto jurídico do referido *standard* geral de dosimetria no âmbito do TCU, com subsídios para o

desenvolvimento da proposta de densificação normativa que constitui o produto técnico-tecnológico da dissertação (apresentado na sequência, em capítulo próprio).

À luz da administração da justiça — campo interdisciplinar voltado a compreender, avaliar e aprimorar a governança, o desempenho e a legitimidade das organizações com influência na provisão de justiça (Guimaraes et al., 2018) —, o estudo busca oferecer uma contribuição empírica sobre as decisões sancionatórias no controle externo, tomando-se como recorte a atividade sancionatória do TCU, escolhido por se tratar de tribunal de contas vinculado ao ente central da República, com abrangência e relevância nacional, cujas práticas são percebidas como legítimas e, mormente em contextos de incertezas, podem ser imitadas pelos tribunais de contas subnacionais (DiMaggio & Powell, 1983). Ao aferir em que medida o TCU internalizou os critérios legais de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB, investiga-se o “direito em ação” em uma arena decisória que, embora extrajudicial, alcança e influencia diretamente o funcionamento da administração pública, visto que o desenho metodológico permite avaliar a racionalidade procedimental da dosimetria, núcleo normativo associado à previsibilidade e à segurança jurídica. Com isso, o trabalho dialoga com agendas centrais da administração da justiça — governança de sanções, consistência decisória e *accountability* — e oferece evidências úteis para o aperfeiçoamento regulatório e organizacional dos tribunais de contas.

## 2.2 Quadro teórico-conceitual

A construção do quadro teórico-conceitual parte, inicialmente, da perspectiva do “direito em ação”, que desloca o foco do texto normativo para sua operacionalização em contextos concretos, permitindo tratar a LINDB como mensagem e a prática decisória como espaço empírico de observação do impacto jurídico. Em seguida, o debate sobre endogeneidade jurídica explícita como organizações podem reconstruir o significado do “cumprimento” a partir de rotinas e estruturas simbólicas, estabilizando padrões de conformidade mais cerimoniais do que substantivos. Esse arcabouço teórico se articula à noção de conformidade como espectro de respostas — internalização, ajustamentos seletivos e resistências — relevante para examinar o nível de aderência institucionalizada do TCU ao novo padrão decisório imposto pelo § 2º do art. 22 da LINDB no que se refere à dosimetria de sanções. Por fim, ao inserir a questão da dosimetria no contexto do direito administrativo sancionador, o arcabouço conecta garantias e princípios de proporcionalidade e individualização da pena ao dever de motivação qualificada das decisões sancionatórias, compreendendo a procedimentalização decisória como mecanismo de contenção e regulação da discricionariedade e de incremento de previsibilidade.

### 2.2.1 *Direito em ação e análise do impacto jurídico*

A compreensão dos efeitos concretos das normas jurídicas demanda uma abordagem que transcenda a mera análise dos textos legais. A literatura sociojurídica tem reiteradamente destacado a distinção entre o “direito nos livros” e o “direito em ação” — isto é, entre os enunciados normativos formais e os significados que eles adquirem quando mobilizados em práticas sociais específicas (Ewick, 2015). Essa distinção, de raízes realistas, serve de base para o deslocamento do interesse acadêmico: em vez de se limitar à interpretação sistemática das normas, propõe-se examinar como elas são efetivamente aplicadas, ajustadas e reinterpretadas no cotidiano das organizações e dos indivíduos (Feenan, 2013). A visão realista do direito parte do pressuposto de que o direito possui uma existência para além dos textos legais e, ao irradiar-se para fora deles, o direito encontra inúmeros obstáculos à sua aplicação integral e conforme a intenção original (Ewick, 2015). Nesse contexto, a manifestação das normas jurídicas depende de sua efetiva operacionalização no contexto social, por meio de atos empíricos, de forma que o significado delas é construído e moldado pelo uso (Van Schooten, 2014).

Essa abordagem realista e empírica é fundamental para a análise do que Friedman (2016) denomina impacto jurídico: o conjunto de comportamentos que são causalmente relacionados a uma norma, decisão ou ato do Estado. Assim, a análise do impacto de uma norma não se limita à indagação sobre se uma lei “cumpre seus objetivos”; trata-se, antes, de investigar empiricamente o que acontece depois que uma norma entra em vigor. A norma, nesse contexto, é vista como mensagem — e o impacto, como resultado (Friedman, 2016). Entre ambos, existe uma zona de incerteza e mediações interpretativas. Uma norma pode ser obedecida integralmente, parcialmente, simbolicamente ou mesmo ser deliberadamente burlada. Pode também ser mal compreendida, reinterpretada ou transformada por seus destinatários. Nesse sentido, o direito passa a ser entendido como uma mensagem que circula entre organizações, atores e grupos sociais, e cujos efeitos dependem das reações que suscita, das resistências que enfrenta e das adaptações que provoca no campo organizacional (Friedman, 2016).

Edelman e Morrill (2021) reforçam essa leitura ao argumentarem que o comportamento dos destinatários das normas raramente reflete os pressupostos idealizados pelo “direito nos livros”. Analisando a trajetória do campo direito e sociedade, cujas pesquisas muitas vezes focavam no hiato entre o “direito nos livros” e o “direito em ação”, eles apontam que o significado do direito emerge da interação entre atores sociais, os quais operam em contextos organizacionais marcados por assimetrias, rotinas e disputas. Com isso, reafirmam que o impacto jurídico

não pode ser avaliado com base apenas no texto normativo ou na intenção do legislador/regulador, mas deve ser investigado empiricamente, em sua manifestação contextualizada. Na mesma linha, Edelman e Galanter (2015), ao sintetizarem décadas de pesquisa sociojurídica, destacam que as normas jurídicas tendem a ser institucionalizadas de forma progressiva nos contextos organizacionais. Isso significa que as organizações, ao responderem a exigências legais, desenvolvem práticas que passam a moldar não apenas o comportamento dos seus membros, mas também a compreensão social mais ampla do próprio direito.

Nesse cenário, a pesquisa empírica em direito emerge como abordagem metodológica indispensável para capturar esse processo dinâmico. Como indicam Epstein e King (2014), o que qualifica uma pesquisa como empírica não é o tipo de objeto que investiga, mas o fato de ser baseada em observações do mundo — isto é, em dados que revelem a realidade social subjacente ao fenômeno estudado. Em termos analíticos, isso implica uma inversão metodológica: em vez de deduzir os efeitos esperados da norma a partir de sua formulação textual e dogmática, parte-se da observação dos fatos para inferir o alcance real da norma, seus limites e contradições (Silva, 2016). Nesse sentido, o direito passa a ser compreendido enquanto objeto de estudo quando confrontado à sua aplicação (Xavier, 2018). O direito deixa, assim, de ser tratado como um sistema fechado de normas logicamente estruturadas e passa a ser concebido como prática social, atravessada por conflitos, disputas e reações. Como argumenta Silva (2016), aquilo que antes era excluído do campo de interesse jurídico por pertencer ao “mundo do ser” — como as práticas organizacionais, públicas e privadas — passou a ser considerado não apenas legítimo, mas necessário para determinar o impacto das normas jurídicas.

### *2.2.2 Endogeneidade jurídica e produção social do significado do direito*

A compreensão do direito como uma força exógena e vertical, capaz de impor condutas e reorganizar campos sociais por meio da coerção normativa, é amplamente questionada pela literatura sociojurídica (Ewick, 2015). Estudos situados na interseção entre direito e organizações vêm demonstrando que o conteúdo das normas jurídicas e os critérios de sua efetividade emergem de um processo social e institucional de interpretação, adaptação e reconstrução das normas no interior das organizações (Edelman, 2004; Edelman et al., 1999; Edelman & Suchman, 2007). Esse deslocamento analítico sustenta a ideia de endogeneidade jurídica, isto é, o processo pelo qual os significados do direito e da conformidade são socialmente construídos dentro dos próprios campos regulados e, em seguida, retornam ao campo jurídico como referências estabilizadas do que conta como cumprimento (Edelman, 2016).

A endogeneidade jurídica sustenta que as organizações, ao enfrentarem normas ambíguas ou abertas à interpretação, desenvolvem estruturas simbólicas que sinalizam adesão aos preceitos legais, sem necessariamente concretizá-los (Edelman, 2004; Edelman et al., 1999). Nessa dinâmica, a internalização da lei ocorre frequentemente por meio de rotinas gerenciais que traduzem a mensagem jurídica segundo repertórios administrativos de gestão de risco, padronização e controle, reconfigurando o sentido prático do que é “cumprir a norma” (Edelman, 2004). Como tais estruturas passam a ser amplamente adotadas, elas ganham status de modelos legítimos de conformidade, sendo imitadas por outras organizações (isomorfismo mimético) e reforçadas por profissionais jurídicos (isomorfismo normativo) (DiMaggio & Powell, 1983), em um ciclo de institucionalização que naturaliza sua validade, mesmo quando carecem de efetividade substantiva (Edelman & Morrill, 2021). Assim, as organizações ajudam a definir o que conta como “cumprir a lei” e essas definições, uma vez institucionalizadas, tendem a ser reconhecidas e legitimadas por instâncias jurídicas e regulatórias, fazendo com que a própria regulação se torne endógena ao campo regulado (Edelman & Talesh, 2011).

Essa lógica de gerencialização do direito e de produção organizacional do significado jurídico se torna particularmente visível quando a conformidade se consolida como presença de procedimentos e não como transformação substantiva de práticas. Ao analisar a difusão de estruturas internas associadas ao cumprimento de normas, a literatura mostra que tais arranjos podem operar como mitos racionais de legalidade: artefatos organizacionais que simbolizam conformidade, reduzem vulnerabilidades externas e produzem uma aparência de controle, ainda que não garantam, por si sós, a realização dos objetivos normativos subjacentes (Edelman, 2004; Edelman & Suchman, 2007; Edelman & Talesh, 2011; Suchman, 2015). À medida que esses arranjos e repertórios administrativos se disseminam e se tornam modelos institucionalmente valorizados, a própria avaliação do cumprimento tende a se deslocar para métricas de adoção formal, reforçando um padrão meramente procedimental de conformidade que se impõe como solução legítima no campo organizacional (Edelman et al., 1999).

O modelo dos três pilares institucionais de Scott (2014) contribui para qualificar essa interpretação ao evidenciar que a estabilização do significado do direito não depende apenas da sua função coercitiva, mas também da dimensão cultural-cognitiva compartilhada por seus destinatários. Para o autor, as instituições são sustentadas por elementos regulativos, normativos e cultural-cognitivos que, em conjunto, conferem estabilidade e significado à vida social (Scott, 2014). O pilar regulativo remete a regras, mecanismos de monitoramento e sanções; o normativo diz respeito a valores e expectativas vinculantes sobre condutas apropriadas; e o cultural-

cognitivo refere-se aos esquemas compartilhados de interpretação por meio dos quais práticas, ações, hábitos e rotinas se tornam compreensíveis, reconhecíveis e tomados como naturais (Scott, 2014). Sob essa perspectiva, a endogeneidade jurídica pode ser entendida não apenas como adaptação estratégica a exigências externas, mas como processo de institucionalização que opera em múltiplos planos, sendo um deles o cultural-cognitivo, que exerce papel central na construção socialmente mediada de um arcabouço comum de significados.

Esse deslocamento da origem do significado jurídico tem implicações diretas para o estudo da efetividade da regulação. Como argumentam Edelman e Talesh (2011), quando os significados da norma e da conformidade passam a ser definidos pelos regulados, e não pelos reguladores, o direito torna-se endógeno: ele reflete os interesses, os repertórios simbólicos e as convenções institucionais dos campos organizacionais onde atua. Com isso, estruturas que simbolizam obediência passam a ser tratadas como evidência legítima de conformidade, mesmo quando são inócuas do ponto de vista substantivo (Edelman et al., 1999). O direito, assim, tende a ser traduzido em repertórios administrativos que tornam a conformidade demonstrável e defensável, mas frequentemente ajustada às racionalidades organizacionais já existentes, reduzindo o seu potencial transformador (Edelman, 2004; Edelman & Suchman, 2007).

A endogeneidade jurídica, portanto, não representa apenas um desvio ou falha na aplicação da norma. Trata-se de um mecanismo estrutural, que explica por que normas muitas vezes fracassam em produzir os efeitos pretendidos. Em vez de provocar transformação, o direito é absorvido, reinterpretado e neutralizado pelas organizações que deveria disciplinar (Edelman & Suchman, 2007). Essa dinâmica desafia a suposição de que o direito age de forma autônoma sobre os campos sociais e impõe a necessidade de analisá-lo como produto de relações institucionais e lógicas organizacionais. Estudar o impacto do direito, nesse horizonte, implica compreender como e por quem ele é reconstruído em sua trajetória prática, e em que medida essa reconstrução contribui para sua eficácia ou para sua neutralização institucional.

### *2.2.3 Conformidade jurídica e reações organizacionais ao direito*

A resposta das organizações às normas jurídicas constitui uma dimensão central dos estudos sobre impacto jurídico. Tradicionalmente compreendida como sinônimo de obediência à lei, a conformidade passou a ser analisada, a partir da literatura sociojurídica e do campo direito e organizações, como um fenômeno multifacetado, situado em um espectro que abrange desde a internalização genuína de comandos normativos até estratégias sofisticadas de simulação, adaptação seletiva e resistência velada (Edelman & Talesh, 2011; Friedman, 2016; Parker

& Nielsen, 2011). Nessa perspectiva, a conformidade organiza-se não como uma variável binária, mas como um conjunto de respostas organizacionais, que variam segundo o contexto, os incentivos e os valores dominantes, desafiando, assim, a dicotomia entre conformidade e não conformidade (Friedman, 2016). Essa diversidade torna essencial o exame empírico das práticas organizacionais que definem e operacionalizam o significado da legalidade, podendo, inclusive, distorcer ou até subverter os objetivos originais da norma.

A diversidade de respostas organizacionais traz à tona o conceito de ajustamento. Segundo Friedman (2016), ele designa mudanças de comportamento que são provocadas por uma norma jurídica, mas que não podem ser enquadradas de maneira clara como conformidade ou não conformidade. O ajustamento representa um tipo de resposta organizacional que reconhece a existência da norma e, de alguma forma, a incorpora, mas sem aderir plenamente aos seus comandos formais nem violá-los frontalmente (Friedman, 2016). Trata-se de uma categoria ambivalente, que permite compreender reações sutis, comuns em ambientes institucionais complexos. O ajustamento revela a plasticidade do “direito em ação” e contribui para ampliar a compreensão das formas pelas quais as organizações lidam com a conformidade: não apenas cumprindo ou descumprindo, mas reformulando, modulando ou instrumentalizando a norma, em processos orientados por racionalidades organizacionais específicas (Friedman, 2016).

A literatura tem avançado na construção de modelos mais refinados para apreender os efeitos do direito sobre organizações, reconhecendo que a conformidade não pode ser reduzida a uma adesão binária, mas envolve níveis distintos de resposta institucional. Kapiszewski e Taylor (2013) propõem que o cumprimento de decisões judiciais seja analisado como um fenômeno relacional, multidimensional e dependente de fatores tanto normativos quanto instrumentais, o que exige estratégias metodológicas capazes de lidar com causalidade complexa e ambiguidade interpretativa, especialmente no que se refere à atuação de burocracias, agências estatais e órgãos públicos. Os autores distinguem entre a pesquisa “sobre o direito” — centrada em sua formulação e estrutura normativa — e a pesquisa “com o direito” — voltada à investigação de como normas são implementadas, reinterpretadas ou resistidas. Essa distinção reforça a importância de se examinar a conformidade institucionalizada, ou seja, a forma como o aparato estatal traduz, acomoda ou reformula normas jurídicas em sua atuação cotidiana.

#### *2.2.4 Constitucionalização do direito administrativo sancionador*

O direito administrativo sancionador tem se consolidado como um dos campos mais dinâmicos do direito administrativo brasileiro. Nos últimos 30 anos, sua expansão tem sido

expressiva, acompanhando a evolução das atividades administrativas e a crescente normatização das sanções aplicadas fora do âmbito penal (Oliveira & Grotti, 2020). Assim como a sanção penal, a sanção administrativa configura uma medida de restrição de direitos com caráter repressivo, imposta em resposta a comportamentos proibidos, visando desestimular sua repetição e garantir a ordem jurídica (Ferreira, 2012). Ela desempenha um papel fundamental na estrutura do Estado, atuando como mecanismo de repressão e disciplinamento de condutas (Osório, 2023), bem assim, sob uma perspectiva instrumental, como ferramenta institucional para a produção de incentivos que promovam objetivos de interesse coletivo (Voronoff, 2018).

A expansão do campo de atividade do direito administrativo sancionador não tem relação apenas com a maior atuação do Estado na regulação econômico-social. Outros fatores também contribuíram para o incremento de arranjos punitivos na seara administrativa, como o perfil das sociedades contemporâneas (mais dinâmicas e permeadas a riscos), que demandam respostas estatais mais céleres e versáteis, tornando pouco efetivo que a lógica repressiva se dê apenas na seara penal (Voronoff, 2018). Esse processo de reconfiguração do direito administrativo sancionador reflete o fenômeno de constitucionalização do direito administrativo, com a sistematização de princípios e regras alçados ao plano constitucional e que passaram a disciplinar o exercício da função administrativa (Oliveira & Grotti, 2020). E no campo da atividade sancionadora estatal essa aderência se apresenta ainda mais relevante, por se tratar de uma das áreas em que o grau de vinculação do Estado às garantias constitucionais deve ser mais intenso, como estratégia de contenção do arbítrio de seus agentes (Binenbojm, 2014).

Dessa forma, a relação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal tem sido objeto de constante discussão, uma vez que ambos expressam a prerrogativa punitiva do Estado, havendo, por conta disso, uma interação contínua e dinâmica entre esses ramos do direito (Osório, 2023). A aplicação de sanções administrativas — que podem ter efeitos tão ou mais graves do que as penas — requer uma abordagem que evite excessos e ofereça segurança jurídica, garantindo que as consequências jurídicas das infrações administrativas sejam aplicadas de maneira previsível e justificada (Viana, 2019; Voronoff, 2018). Embora não se propugne uma identidade absoluta e perfeita entre essas esferas punitivas, há um conjunto de direitos fundamentais dos acusados em geral que se aplicam a ambas e que representam um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à expressão punitiva estatal (Gonçalves & Grilo, 2021; Moreira Neto & Garcia, 2011; Osório, 2023; Viana, 2019).

Essa diretriz ganhou ainda mais força com a inserção, pela Lei nº 14.230/2021, do § 4º ao art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o qual faz menção expressa

aos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Voronoff & Lima, 2024). A positivação legislativa não opera apenas como reforço retórico, mas se alinha ao movimento de constitucionalização do direito administrativo, pelo qual a validade e a justificabilidade da ação estatal passam a exigir uma fundamentação que se conecte mais diretamente ao plano constitucional e a uma noção ampliada de juridicidade, especialmente nos contextos em que a administração pública concretiza normas jurídicas por meio de decisões que restringem direitos (Dezan, 2023). Para além do plano dogmático, tal reorientação tende a produzir efeitos sobre a prática decisória, pois eleva o custo institucional de decisões sancionatórias pouco transparentes e pressiona órgãos de controle a demonstrar aderência, ao menos formal, a padrões mais exigentes de fundamentação e de individualização da pena.

#### 2.2.5 *LINDB, dosimetria das sanções e proceduralização decisória*

Sob influência da evolução do direito administrativo sancionador, oxigenado, como se disse, pela constitucionalização do direito administrativo e por seu catálogo de direitos e garantias fundamentais (Binenbojm, 2014), a LINDB, no § 2º do art. 22, estipula seis parâmetros compulsórios para a dosimetria de sanções em matéria de direito público (natureza, gravidade, danos à administração pública, agravantes, atenuantes e antecedentes). A redação do dispositivo é inspirada no *caput* do art. 128 da Lei nº 8.112/1990, que regula a dosimetria das sanções disciplinares dos servidores públicos federais (Jordão, 2018; Nohara, 2018). Os critérios de dosimetria fixados na norma, ainda que mínimos e dotados de proposital generalidade (haja vista alcançarem os diversos regimes sancionatórios de direito administrativo), refletem e instrumentalizam, no plano legal (sem prejuízo de regras específicas de cada regime), os princípios constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade (Pereira, 2021; Pietro, 2022). Funcionam, assim, como *standard* geral de dosimetria em matéria administrativa, servindo de incentivo para aplicação de sanções mais uniformes, calibradas e previsíveis.

A dosimetria das sanções, entendida como o processo decisório de fixação da sanção adequada ao caso concreto, não se limita a uma operação matemática simples, mas exige uma análise detalhada das circunstâncias da infração e do infrator (Mendes, 2020). O julgador deve fundamentar suas escolhas com base em critérios normativos, tornando clara a valoração de cada elemento considerado, o que permite o controle e a previsibilidade das decisões sancionatórias (Nucci, 2014). Embora cada caso concreto apresente peculiaridades que exigem uma análise específica, espera-se que situações análogas recebam tratamento semelhante, garantindo previsibilidade e evitando disparidades arbitrárias na aplicação de penalidades (Campos &

Coura, 2024). No âmbito do direito administrativo sancionador, a LINDB impôs uma camada adicional de racionalidade decisória à atividade punitiva estatal, exigindo que a administração pública observe critérios claros na dosimetria das sanções (Marques Neto, 2019).

Sob uma perspectiva procedimental do direito, o dispositivo passou a exigir a realização de motivação qualificada da quantificação das sanções administrativas (Jordão, 2018), revelando um avanço no controle da racionalidade decisória. Essa exigência guarda afinidade com a concepção selznickiana de que o procedimento é o coração do direito, isto é, a legitimidade do exercício do poder estatal depende de formas procedimentais que assegurem equidade, transparência e *accountability* (Selznick, 2009). Assim, o ideal de legalidade é reconceituado como a progressiva redução da arbitrariedade no direito positivo e em sua administração, o que implica que a dosimetria não deve ser apenas um ritual formal, mas uma prática institucional sustentada por juízos públicos de valor e orientada por princípios substantivos de justiça (Selznick, 2009). Em uma perspectiva de direito responsivo, portanto, a motivação qualificada da dosimetria não apenas limita o arbítrio estatal, mas é também condição para uma atuação administrativa sensível às consequências práticas de suas decisões. Assim, ainda que a dosimetria seja matéria sujeita a certa discricionariedade na valoração dos vetores de individualização da pena, trata-se de exercício de discricionariedade vinculada, que impõe ao julgador apontar, motivadamente, os fundamentos da dosagem da pena (Ackerman, 2020).

Vê-se, assim, que a norma tem por objetivo estabelecer balizas para a dosimetria das sanções, reduzindo o espaço para arbitrariedades e impondo obrigatoriedade de explicitação dos elementos considerados na sua graduação (Osório, 2023). Dessa forma, a obrigatoriedade de fundamentação da dosimetria introduzida pelo § 2º do art. 22 da LINDB representa um importante avanço no controle da discricionariedade administrativa, na medida em que impõe a necessidade de explicitação dos critérios utilizados para a fixação das sanções (Alves, 2023a, 2023b; Brito, 2025). Valendo-se de fórmula consagrada no campo punitivo disciplinar, o dispositivo indica aspectos que devem ser objeto de menção específica, cuja inobservância implica falha na fundamentação das sanções. A ausência de fundamentação qualificada pode, inclusive, levar à nulidade da decisão punitiva, visto que a motivação é um requisito essencial para a validade dos atos administrativos sancionadores (Osório, 2023). Assim, o cumprimento dessas exigências não só assegura obediência aos princípios constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade, como protege a própria higidez jurídica do ato sancionatório. De outro lado, quando há desobediência ao plano dosimétrico traçado pela norma, vulnerabiliza-se a uniformidade das sanções e a previsibilidade das decisões sancionatórias.

Ainda que a norma não forneça definições sobre os referidos critérios (o que demanda regulamentação apropriada para cada regime sancionatório), a utilização consagrada deles no campo disciplinar permite uma conceituação valorativa para fins de categorização dos elementos. A natureza da infração refere-se ao elemento subjetivo da conduta, correspondendo ao comportamento do agente quando do cometimento da infração (Melo et al., 2020). De acordo com o art. 28 da LINDB, o sancionamento do agente público só ocorrerá em caso de dolo ou erro grosseiro, englobando, nesta última hipótese, as noções de imprudência, negligência e imperícia quando efetivamente graves (Binenbojm & Cyrino, 2018). A gravidade da infração leva em conta o grau de ofensividade da conduta, correspondendo à intensidade da violação ao bem jurídico tutelado (CGU, 2022). O dano refere-se à mensuração do prejuízo causado, podendo ser material (quantificável financeiramente) ou imaterial (não quantificável financeiramente, como, p. ex., abalo à imagem do serviço público) (Melo et al., 2020). As circunstâncias agravantes aumentam o grau de reprovabilidade da conduta, enquanto, de outro lado, as atenuantes o minimizam (CGU, 2024). Por fim, os antecedentes também podem ser valorados a favor ou em prejuízo ao agente, a depender de as anotações anteriores a seu respeito serem positivas ou negativas, sendo o caso mais comum a hipótese de reincidência (Sousa, 2022).

### **2.3 Métodos e técnicas**

A pesquisa utiliza a técnica da análise de conteúdo para coleta e sistematização dos dados. Trata-se de técnica de pesquisa “baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno” (Sampaio & Lycarião, 2021, p. 6). Ela tem por objetivo classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave (Carlomagno & Rocha, 2016), além de ser um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material (Flick, 2008). Como roteiro metodológico, foram adotados os procedimentos recomendados por Sampaio e Lycarião (2021) em seu manual para a análise de conteúdo categorial, com adaptações por se tratar de esforço de pesquisa individual.

O material textual analisado é composto por acórdãos proferidos pelo TCU com alguma deliberação de natureza sancionatória. Logo, os acórdãos representam tanto a unidade amostral como a unidade de análise. Em relação à fonte dos dados, utilizou-se a ferramenta “Pesquisa Integrada”, disponibilizada no próprio Portal do TCU (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>). Ela permite realizar buscas textuais em bases de dados mantidas pelo tribunal, sendo uma delas a

base de acórdãos. Com o auxílio de operadores lógicos, foi elaborado argumento de pesquisa<sup>4</sup> para listar os acórdãos aderentes ao escopo do estudo, ou seja: (i) que estejam relacionados com a aplicação de sanções (de qualquer tipo); (ii) que digam respeito à fase de imposição de sanção (exclusão daqueles relativos a fases processuais posteriores); e (iii) que tenham sido proferidos após a modificação da LINDB (recorte temporal a partir de 2019).

A listagem de resultados foi gerada em 15/7/2025, totalizando 6.899 acórdãos. Desses, 694 foram acórdãos de relação, os quais possuem uma proposta de deliberação simplificada. Os processos submetidos a esse rito não veiculam proposição de aplicação de sanção (conforme art. 143, § 4º, I, do Regimento Interno do TCU), razão pela qual foram excluídos da listagem, restando, então, 6.205 acórdãos<sup>5</sup>. Com base nessa população, foi construído um *corpus* de análise por meio de uma amostra aleatória simples, considerando o erro amostral de 3% e a margem de confiança de 95%, obtendo-se o total de 911 acórdãos. Após pré-análise documental, 46 acórdãos foram descartados por não atenderem ao escopo da pesquisa (falso-positivos listados pelo argumento de pesquisa). Com a realização de inclusões adicionais, via amostragem aleatória simples, para reposição dos acórdãos descartados, o *corpus* de análise foi estabilizado em 911 acórdãos<sup>6</sup>, os quais são considerados representativos da população analisada.

Para a montagem do referencial de codificação, foram concebidas três categorias de análise. A primeira (A. Classificação da sanção) tem por objetivo classificar os tipos de sanções identificadas nas unidades de análise: multa proporcional ao dano, multa simples, inabilitação ou inidoneidade, conforme Quadro 1. A segunda (B. Classificação da dosimetria) foi concebida de forma indutiva, mediante processo de redução do conteúdo textual analisado em recortes semânticos de maior abstração, como sugerido por Mayring (2014). Sendo assim, foi realizada codificação exploratória de uma amostra aleatória de 455 acórdãos extraídos da população (metade do tamanho do *corpus* de análise). A partir da compreensão do material analisado, foi

---

<sup>4</sup> Argumento de pesquisa utilizado: ((aplic\$ ADJ20 multa OU inabilita\$ OU inidone\$) NAO arquiv\$ ADJ5 (processo OU autos) NAO embargos ADJ2 declaração NAO recurso ADJ2 reconsideração NAO recurso ADJ2 revisão NAO pedido ADJ2 reexame).ACORDAO E (2019.ANOACORDAO OU 2020.ANOACORDAO OU 2021.ANOACORDAO OU 2022.ANOACORDAO OU 2023.ANOACORDAO OU 2024.ANOACORDAO OU 2025.ANOACORDAO).

<sup>5</sup> Disponível em: <Barros, Caio, 2025, "Replication Data for: Dosimetria de Sanções no Controle Externo: uma Análise Empírica sob a Ótica do TCU", <https://doi.org/10.7910/DVN/AJCXD7>, Harvard Dataverse, V3; População - Acórdãos selecionados.xlsx [fileName]>.

<sup>6</sup> Disponível em: <Barros, Caio, 2025, "Replication Data for: Dosimetria de Sanções no Controle Externo: uma Análise Empírica sob a Ótica do TCU", <https://doi.org/10.7910/DVN/AJCXD7>, Harvard Dataverse, V4; Corpus de análise.xlsx [fileName]>.

possível distinguir quatro formas distintas de retratar, em termos abrangentes, a procedimentalização decisória da dosimetria nos acórdãos: ausência de dosimetria, dosimetria não motivada, dosimetria motivada sem menção à LINDB e dosimetria motivada com menção à LINDB, conforme Quadro 2. A terceira (C. Classificação da motivação) decorre diretamente dos critérios dosimétricos enunciados no § 2º do art. 22 da LINDB (natureza, gravidade, danos, circunstâncias agravantes e atenuantes e antecedentes) e tem a finalidade de identificar o uso deles na graduação das sanções. Foram, então, elaborados o Livro de Códigos – LdC e o Formulário de Codificação – FdC, que, juntos, compõem o referencial de codificação (Apêndices A e B).

**Quadro 2**  
Categoria de análise para classificação da dosimetria

<b>Modalidade de dosimetria</b>	<b>Definição</b>	<b>Exemplo</b>
Ausência de dosimetria	Quando não for indicada no voto a valoração da sanção proposta. Nesse caso, a valoração da sanção consta apenas no acórdão <i>stricto sensu</i> (dispositivo ou itens da deliberação).	“Portanto, alinho-me ao posicionamento nos autos, no sentido de julgar irregulares as contas da responsável, condenando-a ao pagamento do débito, conforme discriminado no Relatório, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.” (Acórdão nº 7.171/2022 – 2ª Câmara)
Dosimetria não motivada	Quando for indicada a valoração da sanção proposta, sem, contudo, ter sido apresentada motivação específica no voto.	“Nesse passo, entendo que o Tribunal deve proferir julgamento pela irregularidade das contas do responsável, sem débito, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R\$ 10.000,00 (dez mil reais).” (Acórdão nº 4.912/2024 – 2ª Câmara)
Dosimetria motivada sem menção à LINDB	Quando, além de ter sido indicada a valoração da sanção proposta, foi apresentada alguma motivação no voto que não mencione o art. 22, § 2º, da LINDB.	“Ante a gravidade da conduta desses responsáveis, caracterizada por fraude premeditada com o intuito de obter benefício previdenciário, aduzo que a multa capitulada no art. 57 deva ser aplicada em seu maior patamar, de 100% do valor atualizado do dano.” (Acórdão nº 1.275/2019 – Plenário)
Dosimetria motivada com menção à LINDB	Quando, além de ter sido indicada a valoração da sanção proposta, foi apresentada alguma motivação no voto que mencione o art. 22, § 2º, da LINDB.	“Considerando a gravidade da conduta, o dano verificado e a ausência de circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), entendo aplicável, nos termos de precedentes desta Corte (...), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de aproximados 10% do montante do débito atualizado, no total de R\$ 30.000,00.” (Acórdão nº 7.003/2022 – 1ª Câmara)

Fonte: elaboração própria.

O referencial de codificação foi, em seguida, submetido a procedimento de pré-teste com dois codificadores independentes. Após treinamento inicial para compreensão das regras de codificação, eles fizeram a primeira codificação-piloto de 50 acórdãos selecionados aleatoriamente da população (idênticos para ambos). Os resultados foram discutidos e o referencial de codificação, aprimorado. Na sequência, realizou-se a segunda codificação-piloto com outro conjunto de 50 acórdãos. Com base nesse resultado, foi executado teste de confiabilidade-piloto para avaliar o nível de concordância entre os codificadores independentes. O *alpha* de Krippendorff foi empregado para avaliar a confiabilidade intersubjetiva do referencial de codificação (Krippendorff, 2019), utilizando-se, para tanto, o pacote estatístico *K-Alpha Calculator* (Marzi et al., 2024). O teste foi bem-sucedido, com as estatísticas se situando acima da margem mínima aceitável de 0,672 no *alpha* de Krippendorff, de acordo com Sampaio e Lycarião (2021).

A pesquisa prosseguiu com a realização da codificação final a cargo do próprio pesquisador e que abrangeu a integralidade do *corpus* de análise (n = 911). Após a conclusão dessa etapa, fez-se o teste de confiabilidade-final com o objetivo de evidenciar se a codificação final manteve a qualidade atestada pelo teste de confiabilidade-piloto (Sampaio & Lycarião, 2021). Para tanto, os dois codificadores independentes que participaram do pré-teste do referencial de codificação foram novamente convidados a realizar a codificação de uma amostra aleatória de 50 acórdãos extraídos do *corpus* de análise. Desta vez, o teste de confiabilidade-final comparou o nível de concordância entre as três codificações: a codificação do pesquisador e as duas dos codificadores independentes. A análise forneceu estatísticas que indicam a manutenção de nível satisfatório de concordância, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1**  
Resultado dos testes de confiabilidade

Categoria	Subcategoria	<i>alpha</i> de Krippendorff	
		Piloto	Final
A. Classificação da sanção	A.1. Multa proporcional ao dano	0,792	0,943
	A.2. Multa simples	1,000	0,884
	A.3. Inabilitação	1,000	1,000
	A.4. Inidoneidade	Indefinido*	0,794
B. Classificação da dosimetria	B.1. Multa proporcional ao dano	0,766	0,794
	B.2. Multa simples	0,784	0,753
	B.3. Inabilitação	0,827	0,770
	B.4. Inidoneidade	Indefinido*	0,796
C. Classificação da motivação	C.1. Natureza	0,697	0,686

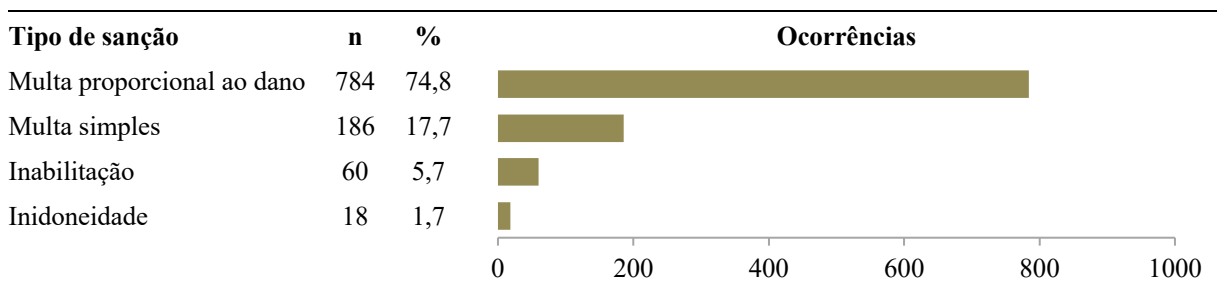
Categoria	Subcategoria	<i>alpha</i> de Krippendorff	
		Piloto	Final
	C.2. Gravidade	0,819	0,688
	C.3. Danos	0,784	0,686
	C.4. Circunstâncias	0,902	0,699
	C.5. Antecedentes	0,786	0,711
	C.6. Outros	0,678	0,706

\* Não houve aplicação da sanção de inidoneidade nas unidades de análise amostradas.  
Fonte: elaboração própria.

## 2.4 Resultados

A partir da sistematização de dados decorrente da codificação dos acórdãos que compuseram o *corpus* de análise, é possível perceber, conforme representado no Gráfico 1, a preponderância da multa proporcional ao dano (n = 784; 74,8%), seguida da multa simples (n = 186; 17,7%) e, em posição mais residual, das penalidades de inabilitação (n = 60; 5,7%) e de declaração de inidoneidade (n = 18; 1,7%). A soma de todas as ocorrências (n = 1.048) supera o número de acórdãos (n = 911) por conta do concurso de sanções em uma única unidade de análise, situação em que mais de um tipo de penalidade foi imposta no mesmo acórdão.

**Gráfico 1**  
Ocorrências por tipo de sanção



Fonte: elaboração própria.

Já a categorização por grupo de processo, vista na Tabela 2, aponta que a maioria das sanções foi aplicada em processos de tomada de conta especial (n = 961; 91,7%), o que realça a característica sancionatória desse instrumento, cuja formalização tem por objetivo apurar responsabilidade por dano ao erário, nos termos do art. 8º da Lei Orgânica do TCU.

**Tabela 2**  
Tipo de sanção x Grupo de processos

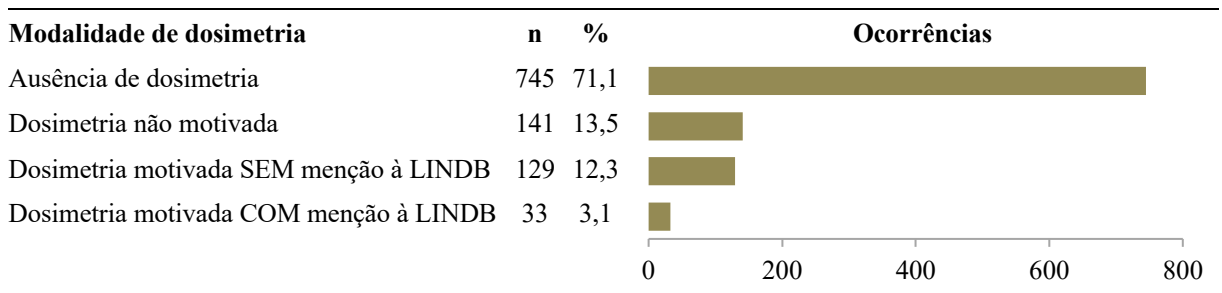
Grupo de processos	Tipo de sanção				Total	
	Multa prop. ao dano	Multa simples	Inabilitação	Inidoneidade	n	%
Atos de Pessoal	-	9	1	-	10	1,0

Grupo de processos	Tipo de sanção				Total	
	Multa prop. ao dano	Multa simples	Inabilitação	Inidoneidade	n	%
Tomada de Contas Especial	784	117	55	5	961	91,7
Contas Ordinárias	-	6	-	-	6	0,6
Fiscalizações	-	20	1	-	21	2,0
Denúncias e Representações	-	34	3	13	50	4,8
<b>Total</b>	<b>n</b>	784	186	60	1.048	-
	<b>%</b>	74,8	17,7	5,7	1,7	-

Fonte: elaboração própria.

No que se refere à classificação por modalidade de dosimetria, o Gráfico 2 indica predomínio dos casos em que a graduação da sanção aplicada não foi explicitada no voto, reunidos sob o código ausência de dosimetria (n = 745; 71,1%). Subsequentemente, vêm as ocorrências codificadas como dosimetria não motivada (n = 141; 13,5%); dosimetria motivada sem menção à LINDB (n = 129; 12,3%) e dosimetria motivada com menção à LINDB (n = 33; 3,1%). A identificação de algum rito orientado à qualificação decisória da dosimetria representou somente 15,5% das ocorrências, percentual obtido a partir do somatório de casos codificados como dosimetria motivada (considerando aqueles com ou sem menção à LINDB).

**Gráfico 2**  
Ocorrências por modalidade de dosimetria



Fonte: elaboração própria.

Na Tabela 3, verifica-se que a ausência de dosimetria só não foi a modalidade preponderante na pena de declaração de inidoneidade, em que a dosimetria motivada sem menção à LINDB surge como modalidade proporcionalmente mais acionada (44,4%), sugerindo haver um reforço de motivação dos julgadores para a graduação desta penalidade. Quanto à dosimetria motivada com menção à LINDB, vê-se que seu uso foi bastante episódico, sendo proporcionalmente menos relevante entre as modalidades de dosimetria categorizadas, independente do tipo de sanção aplicada: multa proporcional ao dano (n = 22; 2,8%), multa simples (n = 8; 4,3%), inabilitação (n = 2; 3,3%) e inidoneidade (n = 1; 5,6%).

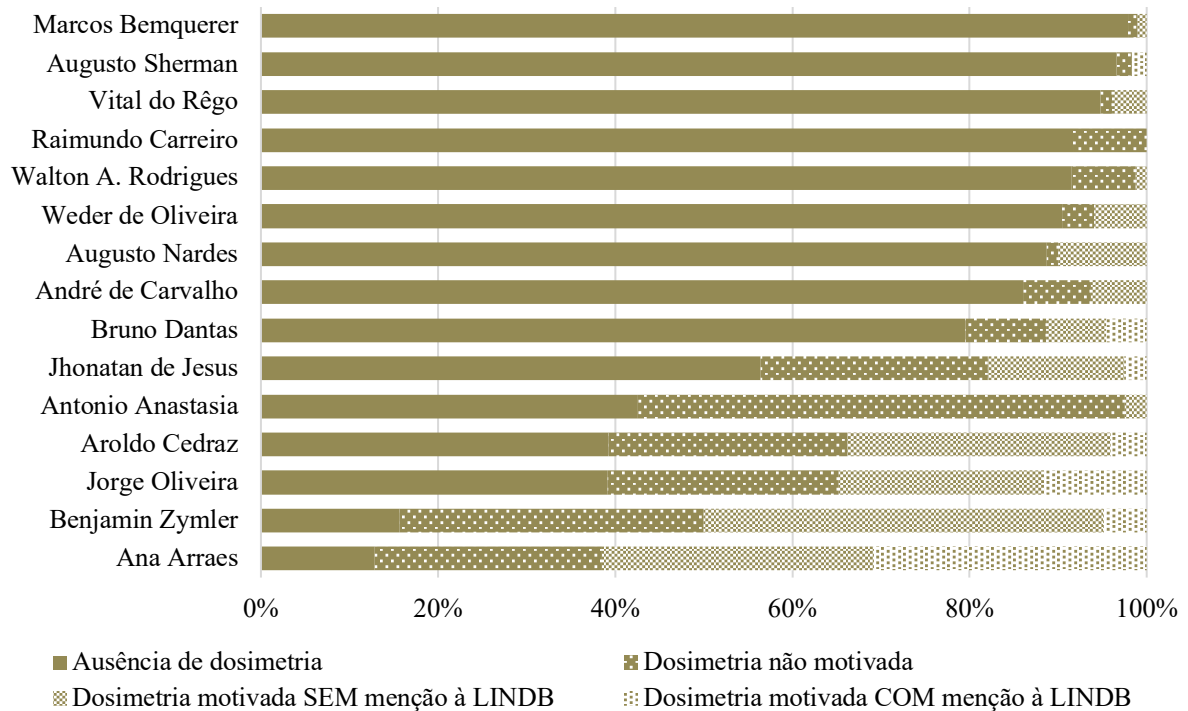
**Tabela 3**  
Modalidade de dosimetria x Tipo de sanção

Tipo de sanção	Modalidade de dosimetria								
	Ausência de dosimetria		Dosimetria não motivada		Dosimetria motivada SEM menção à LINDB		Dosimetria motivada COM menção à LINDB		
	n	%	n	%	n	%	n	%	
Multa prop. ao dano	581	74,1	89	11,4	92	11,7	22	2,8	
Multa simples	132	71,0	29	15,6	17	9,1	8	4,3	
Inabilitação	26	43,3	20	33,3	12	20,0	2	3,3	
Inidoneidade	6	33,3	3	16,7	8	44,4	1	5,6	
<b>Total</b>	<b>n</b>	745	-	141	-	129	-	33	-
	<b>%</b>	71,1	-	13,5	-	12,3	-	3,1	-

Fonte: elaboração própria.

Em relação à variável relator, muito embora o cenário reflita a primazia do uso da modalidade ausência de dosimetria, é possível observar casos específicos de ministros cuja prática decisória destoa da média geral. Conforme descrito no Gráfico 3 e na Tabela 4, os casos mais significativos são os dos ministros Ana Arraes e Benjamin Zymler, para os quais a referida modalidade de dosimetria foi utilizada em proporção bastante inferior aos demais (12,8% e 15,7%; respectivamente). Ana Arraes também sobressai, em comparação aos pares, no emprego da dosimetria motivada com menção à LINDB (30,8%), única julgadora com patamar significativo de uso dessa modalidade de dosimetria. Quando se consideram ambas as hipóteses de dosimetria motivada (com ou sem menção à LINDB), nota-se que apenas Ana Arraes tem proporção majoritária dessas ocorrências agregadas (61,5%), seguida por Benjamin Zymler (50,0%), que, contudo, faz mais uso da dosimetria motivada sem menção à LINDB (45,1%) em comparação com a modalidade com menção expressa dessa referência legal (4,9%).

**Gráfico 3**  
Modalidade de dosimetria x Relator



Fonte: elaboração própria.

**Tabela 4**  
Modalidade de dosimetria x Relator

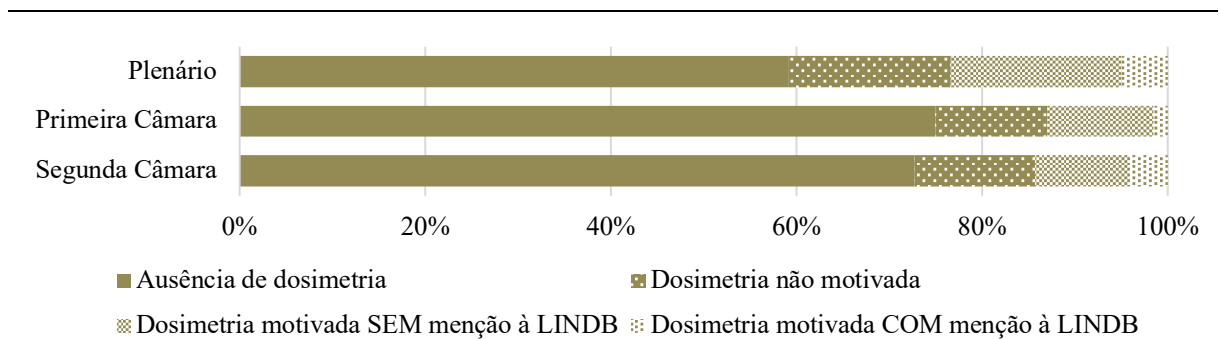
Relator	Modalidade de Dosimetria							
	Ausência de dosimetria		Dosimetria não motivada		Dosimetria motivada SEM menção à LINDB		Dosimetria motivada COM menção à LINDB	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Ana Arraes	5	12,8	10	25,6	12	30,8	12	30,8
André de Carvalho	68	86,1	6	7,6	5	6,3	-	-
Antonio Anastasia	17	42,5	22	55,0	1	2,5	-	-
Aroldo Cedraz	29	39,2	20	27,0	22	29,7	3	4,1
Augusto Nardes	71	88,8	1	1,3	8	10,0	-	-
Augusto Sherman	114	96,6	2	1,7	-	-	2	1,7
Benjamin Zymler	16	15,7	35	34,3	46	45,1	5	4,9
Bruno Dantas	35	79,5	4	9,1	3	6,8	2	4,5
Jhonatan de Jesus	22	56,4	10	25,6	6	15,4	1	2,6
Jorge Oliveira	27	39,1	18	26,1	16	23,2	8	11,6
Marcos Bemquerer	93	97,9	1	1,1	1	1,1	-	-
Raimundo Carreiro	22	91,7	2	8,3	-	-	-	-
Vital do Rêgo	73	94,8	1	1,3	3	3,9	-	-
Walton A. Rodrigues	76	91,6	6	7,2	1	1,2	-	-

Relator	Modalidade de Dosimetria							
	Ausência de dosimetria		Dosimetria não motivada		Dosimetria motivada SEM menção à LINDB		Dosimetria motivada COM menção à LINDB	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Weder de Oliveira	76	90,5	3	3,6	5	6,0	-	-

Fonte: elaboração própria.

Considerando que as decisões sancionatórias do TCU são deliberadas colegiadamente, é pertinente ter essa variável em vista na análise exploratória dos dados. No Gráfico 4 e na Tabela 5, o agrupamento por colegiado demonstra que a ausência de dosimetria é a modalidade preferencial em todos eles, tanto no Plenário (n = 119; 59,2%) como na Primeira (n = 341; 74,9%) e na Segunda Câmara (n = 285; 72,7%). Nota-se que a dominância da referida modalidade de dosimetria é ainda maior nos órgãos fracionários do TCU. De outro lado, a dosimetria motivada com menção à LINDB confirma-se como modalidade de menor relevância.

**Gráfico 4**  
Modalidade de dosimetria x Colegiado julgador



Fonte: elaboração própria.

**Tabela 5**  
Modalidade de dosimetria x Colegiado julgador

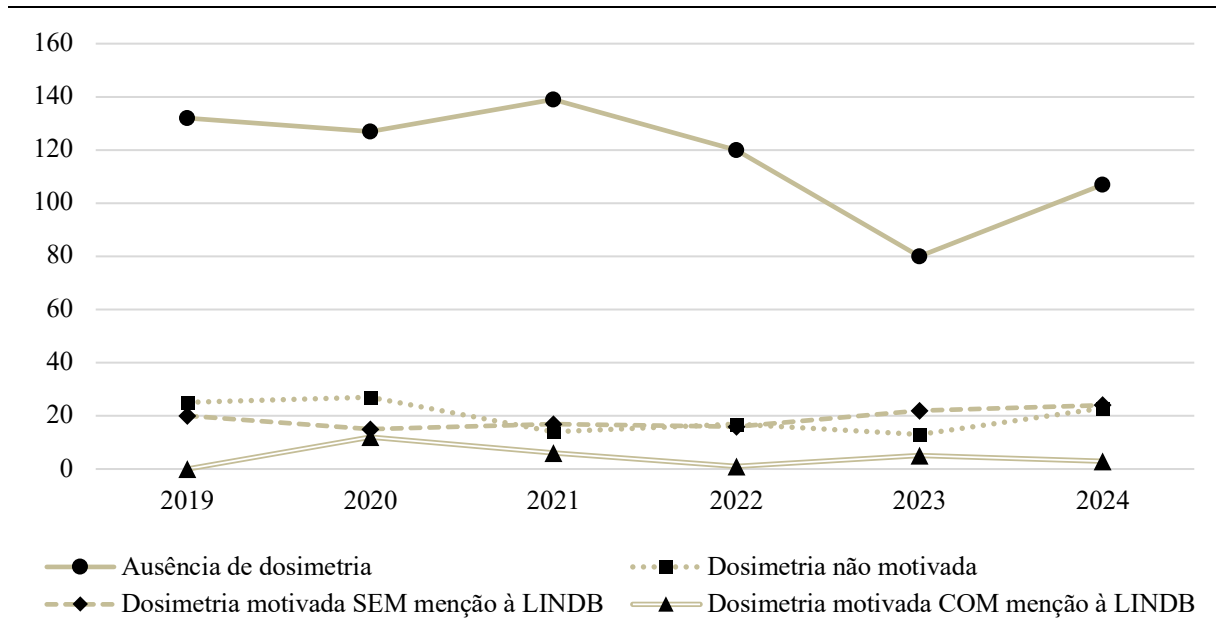
Colegiado julgador	Modalidade de Dosimetria							
	Ausência de dosimetria		Dosimetria não motivada		Dosimetria motivada SEM menção à LINDB		Dosimetria motivada COM menção à LINDB	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Plenário	119	59,2	35	17,4	37	18,4	10	5,0
Primeira Câmara	341	74,9	55	12,1	52	11,4	7	1,5
Segunda Câmara	285	72,7	51	13,0	40	10,2	16	4,1

Fonte: elaboração própria.

Em uma análise que busque investigar impacto legislativo, o aspecto temporal naturalmente se sobressai, tendo em vista que as repercussões das normas jurídicas vão emergir paulatinamente na ordem social regulada, percorrendo um processo de assimilação, tradução e

acomodação. Contudo, o que se verifica no Gráfico 5 é que, ao longo da vigência da LINDB modificada pela Lei nº 13.655/2018, não houve uma progressiva incorporação do novo *standard* geral de dosimetria (art. 22, § 2º), com a dosimetria motivada com menção à LINDB situando-se como a modalidade menos utilizada em todos os anos da amostra.

**Gráfico 5**  
Modalidade de dosimetria x Ano



Fonte: elaboração própria.

Conforme apresentado na Tabela 6, os primeiros registros de uso da dosimetria motivada com menção à LINDB foram verificados em 2020 (n = 12; 6,6%), tendo havido uma estagnação nos anos subsequentes. De outro lado, no que diz respeito aos casos codificados como ausência de dosimetria, apesar da tendência de queda observada entre 2021 (n = 139; 79,0%) e 2023 (n = 80; 66,7%), nota-se uma reversão dessa dinâmica ainda em 2024 (n = 107; 86,2%), sugerindo uma rejeição da hipótese de assimilação progressiva.

**Tabela 6**  
Modalidade de dosimetria x Ano

Modalidade de dosimetria	Ano											
	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Ausência de dosimetria	132	74,6	127	70,2	139	79,0	120	77,9	80	66,7	107	68,2
Dosimetria não motivada	25	14,1	27	14,9	14	8,0	17	11,0	13	10,8	23	14,6
Dosimetria motivada SEM menção à LINDB	20	11,3	15	8,3	17	9,7	16	10,4	22	18,3	24	15,3

Modalidade de dosimetria	Ano											
	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Dosimetria motivada COM menção à LINDB	-	-	12	6,6	6	3,4	1	0,6	5	4,2	3	1,9

Fonte: elaboração própria.

Passando aos resultados decorrentes da codificação relativa aos critérios de dosimetria, é possível observar que, ainda quando motivada, ela não representa uma aderência substancial a todos os parâmetros dosimétricos presentes na LINDB. A Tabela 7 descreve o quantitativo de critérios utilizados nas ocorrências cuja modalidade de dosimetria foi codificada como hipóteses motivadas. Para a dosimetria motivada sem menção à LINDB, a maior parcela das ocorrências apresentou somente um único critério dosimétrico (46,8%). No caso da dosimetria motivada sem menção à LINDB, o uso de apenas um critério foi menos frequente (24,2%), tendo maior peso o manejo de dois critérios (45,5%). Nas duas modalidades de dosimetria motivada, a utilização de até três critérios abrange parte significativa das ocorrências.

**Tabela 7**  
Quantidade de critérios de dosimetria utilizados

Quantidade de critérios utilizados	Dosimetria motivada SEM menção à LINDB			Dosimetria motivada COM menção à LINDB		
	Frequência absoluta (n)	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)	Frequência absoluta (n)	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)
	1	63	48,8	48,8	8	24,2
2	41	31,8	80,6	15	45,5	69,7
3	13	10,1	90,7	5	15,2	84,8
4	11	8,5	99,2	5	15,2	100,0
5	1	0,8	100,0	-	-	100,0
6	-	-	100,0	-	-	100,0

Fonte: elaboração própria.

Quanto à análise individualizada de cada critério, percebe-se, inicialmente para a dosimetria motivada sem menção à LINDB, que nenhum deles foi arguido de forma majoritária, sendo a gravidade o parâmetro mais comumente acionado (42,6%) e a natureza o com menor representatividade na motivação das sanções (13,2%), conforme demonstrado na Tabela 8. Relativamente à dosimetria motivada com menção à LINDB, nota-se que os antecedentes são o critério com maior presença entre os listados, tendo sido manejado em 66,7% das ocorrências

classificadas nessa modalidade de dosimetria. Em menor proporção, estão presentes os critérios gravidade e circunstâncias, ambos mencionados em 45,5% das vezes.

**Tabela 8**  
Utilização específica de critérios de dosimetria

Critério	Dosimetria motivada SEM menção à LINDB				Dosimetria motivada COM menção à LINDB			
	Sim		Não		Sim		Não	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Natureza	17	13,2	112	86,8	6	18,2	27	81,8
Gravidade	55	42,6	74	57,4	15	45,5	18	54,5
Danos	45	34,9	84	65,1	11	33,3	22	66,7
Circunstâncias	37	28,7	92	71,3	15	45,5	18	54,5
Antecedentes	40	31,0	89	69,0	22	66,7	11	33,3
Outros	39	30,2	90	69,8	4	12,1	29	87,9

Fonte: elaboração própria.

## 2.5 Discussão

A discussão a seguir busca correlacionar os resultados da pesquisa aos objetivos específicos anteriormente delineados, explicitando o nexos entre a pergunta de pesquisa, a estratégia metodológica e os achados observados. Em termos operacionais, a análise é organizada em quatro eixos: (i) o grau de motivação da dosimetria e a distinção entre adesão substantiva e ajustes simbólicos ou seletivos ao comando legal; (ii) os repertórios argumentativo-decisórios mobilizados na quantificação das sanções; (iii) a trajetória temporal de incorporação do *standard*; e (iv) as implicações desses padrões para o diagnóstico de (não) institucionalização do *standard* geral de dosimetria. Para fins de síntese da discussão, o Quadro 3 apresenta a correspondência entre objetivos específicos, achados, evidências e uma breve análise.

**Quadro 3**  
Síntese da discussão

Objetivo específico	Achado	Evidência	Análise
(i) Avaliar o grau de motivação da dosimetria, distinguindo adesão substantiva de ajustes simbólicos ou seletivos ao comando legal	Predomínio de ausência de dosimetria (71,1%); dosimetria motivada minoritária (15,5%); menção expressa à LINDB residual (3,1%)	Gráfico 2 Tabela 3	O <i>standard</i> opera mais como parâmetro abstrato do que como rotina decisória estabilizada; conformidade aparece como prática limitada e/ou adoção seletiva, não como transformação generalizada

Objetivo específico	Achado	Evidência	Análise
(ii) Mapear repertórios argumentativo-decisórios utilizados pelos julgadores	Uso heterogêneo e parcial dos critérios; acionamento frequente de poucos critérios, com baixa mobilização dos parâmetros legais do § 2º do art. 22	Tabela 7 Tabela 8	Indica seletividade e variabilidade na tradução prática do <i>standard</i> : repertórios individuais preenchem o conteúdo da dosimetria, com baixa padronização decisória
(iii) Examinar a trajetória evolutiva de incorporação do <i>standard</i> legal durante o período analisado	Ausência de tendência de aumento da motivação/menção da LINDB ao longo do tempo; persistência da ausência de dosimetria em patamar elevado	Gráfico 5 Tabela 6	Enfraquece hipótese de aprendizado institucional gradual; sugere incorporação descontínua/episódica e manutenção de rotinas decisórias anteriores
(iv) Discutir em que medida os padrões decisórios identificados indicam ausência de institucionalização do <i>standard</i>	Convergência dos achados anteriores: baixa explicitação, motivação minoritária, seletividade e heterogeneidade	Gráfico 2 Gráfico 3 Gráfico 4 Tabela 3 Tabela 4 Tabela 5	Sustenta diagnóstico de institucionalização fraca: o <i>standard</i> não se consolida como regra de decisão verificável e uniforme, mantendo margens amplas de discricionariedade não padronizada

Fonte: elaboração própria.

Viu-se que a Lei Orgânica do TCU desenha um arranjo punitivo de caráter marcadamente aberto, com diferentes tipos de sanções e faixas amplas de valores. A norma trazida pelo § 2º do art. 22 da LINDB agrega a esse ambiente uma camada adicional: exige que, ao aplicar sanções, o tribunal considere expressamente “a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”, robustecendo, assim, o dever de individualização da pena. Ou seja, cria um *standard* geral de dosimetria que prescreve critérios normativos mínimos para a fixação de penalidades, impondo que o rito de dosagem concretize esses parâmetros. No entanto, os resultados da pesquisa sugerem que esse *standard* legal foi apenas parcialmente absorvido pela prática decisória do TCU, permanecendo, em grande medida, como referência abstrata, cuja adoção se deu, até o momento, de forma bastante limitada e incompleta.

Em linha com o objetivo específico (i), os dados evidenciam que o grau de motivação da dosimetria permanece reduzido e concentrado em uma minoria de casos, o que é compatível com uma incorporação ainda seletiva do *standard* geral do § 2º do art. 22 da LINDB, mais próxima de um ajuste simbólico do que de uma internalização substantiva das exigências de justificação. A preponderância de acórdãos em que a gradação das sanções não é sequer explicitada no voto — situação codificada como ausência de dosimetria e presente em 71,1% das ocorrências — sugere que o comando normativo ainda não se estabilizou como roteiro decisório capaz de estruturar, de modo recorrente, a fundamentação da quantificação das penalidades,

preservando margens de opacidade compatíveis com dinâmicas de produção organizacional do significado do “cumprimento” (Edelman et al., 1999; Edelman & Talesh, 2011).

Ainda que se observe a existência de casos de dosimetria motivada, com ou sem menção expressa à LINDB, eles são minoritários, alcançando apenas 15,5% das ocorrências, o que reforça a leitura de que a mudança legal tem operado, até o momento, com impacto jurídico limitado sobre as práticas efetivas de decisão, sem induzir uma inflexão generalizada na racionalidade decisória mobilizada pela organização (Friedman, 2016). Nesse sentido, o padrão empírico é coerente com a noção de endogeneidade jurídica, segundo a qual padrões de legalidade e conformidade tendem a ser reconstruídos no interior das organizações a partir de seus repertórios, rotinas e necessidades institucionais, produzindo formas de aderência que podem sinalizar alinhamento ao ambiente legal sem necessariamente reconfigurar, em escala, a proceduralização decisória (Edelman, 2004, 2016; Edelman & Suchman, 1997).

À luz da perspectiva sociojurídica, esse quadro pode ser interpretado como evidência de um processo de impacto jurídico incompleto, em que a mensagem normativa emitida pela LINDB encontra resistências e é filtrada por rotinas organizacionais pré-existentes (Friedman, 2016). A distância entre o “direito nos livros” — que exige consideração explícita da natureza, gravidade, danos, circunstâncias e antecedentes — e o “direito em ação”, tal como se manifesta na motivação das decisões sancionatórias, permanece significativa. Em vez de uma ampla reconfiguração da racionalidade decisória da organização, os dados apontam para a permanência de práticas decisórias pouco proceduralizadas, nas quais a dosimetria é frequentemente tratada como elemento acessório ou secundário, resumindo-se à indicação do tipo de sanção e seu valor, sem explicitação dos critérios justificadores da gradação realizada.

Quanto ao objetivo específico (ii), os achados indicam que, mesmo quando há motivação, os julgadores mobilizam repertórios argumentativo-decisórios de forma heterogênea e, frequentemente, parcial, acionando apenas uma fração do conteúdo prescrito pelo § 2º do art. 22 da LINDB. Ao focar o grau de utilização dos critérios de dosimetria, confirma-se o caráter seletivo dessa internalização: nas decisões classificadas como “dosimetria motivada”, observa-se o acionamento recorrente de um ou dois critérios dosimétricos, com destaque para gravidade e antecedentes, enquanto parâmetros igualmente previstos no dispositivo — como natureza e circunstâncias — permanecem menos mobilizados. Essa assimetria aparece de modo consistente na análise individualizada: na dosimetria motivada sem menção à LINDB, gravidade é o

critério mais frequente (42,6%) e natureza o menos acionado (13,2%); já na dosimetria motivada com menção à LINDB, antecedentes assumem centralidade (66,7%), ao passo que gravidade e circunstâncias aparecem em proporções inferiores (45,5%).

Em termos de conformidade, esse padrão é compatível com a literatura que descreve a conformidade como um fenômeno graduado, em que respostas organizacionais podem variar entre adoção integral, incorporação parcial, adesão simbólica e reconstruções defensáveis do “cumprimento”, a depender de incentivos, rotinas e repertórios institucionais disponíveis (Edelman & Talesh, 2011; Friedman, 2016). Nesse enquadramento, a seletividade observada sugere que o comando da LINDB opera como mensagem cujo impacto depende das mediações interpretativas e das traduções práticas produzidas por seus destinatários, de modo que certos critérios são convertidos em justificativas “operacionais” mais estáveis e manejáveis, enquanto outros permanecem periféricos (Edelman & Morrill, 2021; Friedman, 2016). Assim, o achado dialoga diretamente com a noção de endogeneidade jurídica: ao enfrentar normas abertas e passíveis de interpretação, organizações tendem a reconstruir o significado do direito “por dentro”, produzindo versões pretensamente legítimas de conformidade que podem simbolizar aderência sem realizar, de modo pleno, todas as exigências substantivas do *standard* (Edelman, 2004, 2016; Edelman et al., 1999; Edelman & Talesh, 2011; Suchman, 2015).

No que se refere ao objetivo específico (iii), a análise temporal não revela uma trajetória evolutiva consistente de incorporação do *standard* do § 2º do art. 22 da LINDB ao longo do período analisado, reforçando a leitura de uma assimilação descontínua, casuística e episódica. Esse resultado é relevante porque a conformidade institucionalizada não se mede apenas pela menção expressa ao dispositivo ou pelo acionamento pontual de um ou dois critérios: sob a perspectiva sociojurídica, o impacto de uma norma deve ser observado depois que a mensagem circula, isto é, nas mediações interpretativas e nos padrões práticos que ela efetivamente estabiliza (Edelman & Morrill, 2021; Friedman, 2016). Nesse sentido, mesmo quando há sinais de adesão, a ausência de regularidade temporal sugere que a norma não se converteu em rotina decisória amplamente replicável, o que é compatível com processos de reconstrução organizacional do significado do “cumprimento” e com a institucionalização apenas parcial de expectativas legais (Edelman, 2016; Edelman & Suchman, 2007; Edelman & Talesh, 2011). Além disso, se o objetivo do *standard* é reforçar a legalidade procedimental, isso supõe formas institucionalizadas capazes de reduzir arbitrariedades e aumentar a previsibilidade dos juízos sancionatórios (Selznick, 2009); contudo, a persistência de (i) altas taxas de ausência de dosimetria, (ii) forte variação entre julgadores e (iii) uso seletivo de critérios indica que a exigência

legal ainda não se consolidou como padrão procedimental estável no TCU, permanecendo mais como referência normativa do que como técnica decisória institucionalizada.

Por fim, em atendimento ao objetivo específico (iv), a convergência dos padrões decisórios identificados — baixa explicitação da gradação, motivação minoritária, seletividade de critérios e heterogeneidade intraorganizacional — sustenta o diagnóstico de ausência de institucionalização do *standard* legal. À luz do referencial sociojurídico, esse resultado é consistente com a ideia de que comandos normativos podem produzir impacto jurídico limitado quando não se traduzem em rotinas decisórias estáveis, sendo frequentemente reapropriados de modo seletivo no interior das organizações, com efeitos mais simbólicos do que substantivos sobre a prática organizacional (Edelman, 2016; Edelman & Talesh, 2011; Friedman, 2016). A partir do modelo dos três pilares institucionais de Scott (2014), os achados sugerem um desalinhamento entre o pilar regulativo da inovação legal e o pilar cultural-cognitivo da prática decisória: embora o § 2º do art. 22 da LINDB tenha introduzido critérios formais para a individualização da pena, persistem no TCU hábitos, rotinas e esquemas compartilhados de julgamento formados em contexto anterior, nos quais a dosimetria não se estruturava como etapa autônoma e explicitamente motivada da decisão. Nessa perspectiva, o novo *standard* dosimétrico não desloca integralmente a racionalidade prática preexistente, mas é filtrado por ela, produzindo uma incorporação parcial e heterogênea, típica de dinâmicas de endogeneidade jurídica.

## 2.6 Conclusões e Recomendações

A pesquisa teve por objetivo analisar em que medida o TCU incorporou, na sua prática decisória, os critérios de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB, avaliando o grau de conformidade institucionalizada a esse novo *standard* legal no exercício da sua competência sancionadora. Com base em abordagem empírica e realista, ancorada na técnica de análise de conteúdo aplicada a uma amostra representativa de 911 acórdãos sancionatórios proferidos entre 2019 e 2025, foi possível observar o “direito em ação” em um recorte relevante da atuação punitiva do TCU, iluminando a racionalidade procedimental (ou sua ausência) que orienta a gradação das sanções aplicadas no regime sancionatório de controle externo.

Os resultados indicam que a incorporação dos critérios de dosimetria da LINDB, no âmbito do TCU, deu-se de forma bastante limitada. A prevalência da modalidade classificada como ausência de dosimetria, identificada em mais de dois terços das ocorrências, revela que, na maior parte dos casos, a valoração das sanções permanece implícita ou reduzida à indicação do tipo e do valor da penalidade. Verificou-se, também, que a dosimetria motivada, com ou

sem referência expressa à LINDB, constitui parcela minoritária das decisões. Além disso, a ausência de trajetória evolutiva consistente no período estudado, a heterogeneidade entre julgadores e colegiados e o uso fragmentado dos critérios normativos reforçam a conclusão de que o TCU ainda não converteu o *standard* geral de dosimetria em prática decisória uniforme.

À luz da literatura sociojurídica, esse quadro é compatível com um processo de impacto jurídico incompleto, marcado mais por ajustamentos do que por conformidade substantiva. O *standard* geral indicado § 2º do art. 22 da LINDB, concebido como mensagem normativa destinada a disciplinar a dosimetria de sanções em matéria de direito público, encontra resistências e mediações nas rotinas decisórias do TCU, sendo reapropriado de modo seletivo e cerimonial. Parte dos resultados sugere a presença de dinâmicas de endogeneidade jurídica: a organização reelabora internamente o conteúdo do *standard* legal, privilegiando alguns critérios e relegando outros a plano periférico, ao mesmo tempo em que a motivação qualificada surge de forma mais nítida em “ilhas” de prática — certos relatores, certas espécies sancionatórias, determinados contextos decisórios — e não como atributo institucional homogêneo.

Nesse sentido, a conformidade institucionalizada com os parâmetros do § 2º do art. 22 da LINDB ainda se apresenta em estado embrionário, mais próxima de um mosaico de práticas heterogêneas do que de um modelo procedimental consolidado, previsível e uniforme de dosimetria. O problema pode ainda ser compreendido como expressão de um desalinhamento entre o pilar regulativo, representado pela introdução do novo *standard* geral de dosimetria da LINDB, e o pilar cultural-cognitivo da prática decisória do TCU, ainda fortemente ancorado em hábitos, racionalidades compartilhadas e formas tácitas de julgamento formadas em contexto anterior. Nessa configuração, a inovação legal não se converte integralmente em rotina organizacional estável, sendo reapropriada por uma gramática decisória que preserva a dosimetria como operação muitas vezes implícita, sintética ou insuficientemente motivada.

Do ponto de vista do direito administrativo sancionador e da administração da justiça, tais achados corroboram a percepção de que a dosimetria das sanções no TCU continua inserida em um ambiente de ampla discricionariedade, com nível de procedimentalização decisória pouco estruturada, a despeito da tentativa legislativa de reforçar a proporcionalidade, a individualização da sanção e a segurança jurídica pela via do § 2º do art. 22 da LINDB. A manutenção de um padrão decisório em que a quantificação das penalidades é, em grande medida, pouco motivada ou imotivada depõe contra a garantia constitucional da individualização da pena e compromete a legitimidade das decisões sancionatórias, criando espaços para alegações de arbitrariedades e inequidades. A ausência de um *script* procedimental que regule a dosimetria

dificulta a construção de expectativas normativas consistentes e limita a capacidade do TCU de atuar como instituição de controle que, além de punir, produz sinais claros e coerentes acerca das consequências jurídicas de diferentes condutas por ele controladas.

Nessa perspectiva, os achados apontam que o TCU ainda não transformou o *standard* geral de dosimetria da LINDB em um paradigma completo e específico para o seu contexto institucional. A elevada incidência de decisões sem qualquer explicitação da gradação, a baixa proporção de acórdãos com dosimetria motivada e a utilização seletiva dos critérios legais apontam para um déficit de densificação normativa: falta ao tribunal uma arquitetura de regras e parâmetros operacionais que torne previsível, para gestores e demais jurisdicionados, como se dará, em termos concretos, a valoração de natureza, gravidade, danos, antecedentes e circunstâncias nas diferentes espécies de sanções que compõem o seu regime sancionatório. Enquanto essa lacuna perdurar, a motivação qualificada tenderá a depender mais de esforços individuais de seus julgadores e de práticas localizadas do que de um compromisso institucionalizado com a redução da arbitrariedade e com a padronização da dosimetria de suas sanções.

A pesquisa busca, assim, contribuir para o debate sobre o controle da discricionariedade punitiva no âmbito dos tribunais de contas, oferecendo uma análise sistemática da dosimetria das sanções no TCU sob a ótica do “direito em ação”, da endogeneidade jurídica e da conformidade institucionalizada. Ao evidenciar que a incorporação dos critérios do § 2º do art. 22 da LINDB permanece incompleta, o estudo reforça a necessidade de fortalecer a motivação qualificada da dosimetria como eixo central da governança de sanções no controle externo. O cenário identificado aponta para um déficit normativo da matéria, ao evidenciar que, na ausência de modelo dosimétrico próprio, que dialogue com a realidade decisória do tribunal e que seja, portanto, aderente ao seu regime sancionatório, o espaço de discricionariedade permanece amplo e pouco transparente, independentemente da alteração promovida pela LINDB. Tal constatação conecta-se diretamente com o produto técnico-tecnológico apresentado a seguir, o qual retrata uma proposta de alteração regimental que visa suprir esse déficit normativo.

Por fim, como toda pesquisa empírica, este estudo apresenta limitações que balizam o alcance de suas conclusões e abrem espaço para agendas futuras de investigação. Em primeiro lugar, a análise concentrou-se na forma como a dosimetria é retratada na motivação das decisões, sem correlacionar a adesão ao *standard* legal com a quantificação concreta das sanções aplicadas, o que impede aferir se decisões mais densamente fundamentadas produzem, de fato, padrões distintos de valoração das penalidades. Em segundo lugar, o recorte institucional adotado restringe-se ao TCU, de modo que não é possível afirmar se o padrão de internalização

identificado é idiossincrático ou representativo do sistema tribunais de contas como um todo, muito menos no que se refere a outras organizações com competência sancionatória.

Essas limitações sugerem uma profícua agenda de pesquisas futuras, que inclui: (i) pesquisas que busquem evidenciar se o grau de adesão substancial ao *standard* geral de dosimetria da LINDB exerce influência significativa na dosagem concreta das penalidades; (ii) estudos comparados sobre a adesão ao *standard* geral de dosimetria da LINDB em outros tribunais de contas, para verificar em que medida os achados do TCU se replicam em contextos subnacionais; (iii) análises análogas em outros regimes sancionatórios de direito administrativo — como agências reguladoras e órgãos com competência punitiva especializada — capazes de diagnosticar o impacto jurídico da LINDB em diferentes campos organizacionais.

### 3. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Este capítulo apresenta o produto técnico-tecnológico desenvolvido em resposta aos achados da pesquisa teórico-empírica, convertendo o diagnóstico de que o TCU não incorporou substancialmente, em sua prática decisória sancionatória, os critérios de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB em uma solução normativa aplicável ao seu contexto organizacional. Partindo da constatação de que o tribunal carece de uma estrutura normativa mínima que seja capaz de procedimentalizar a dosimetria de suas sanções — e considerando, também, que o comando da LINDB deve ser interpretado como um *standard* geral de dosimetria, o que demanda a tradução dos parâmetros legais para os diversos regimes sancionatórios —, foi desenvolvida uma minuta de resolução destinada a alterar o Regimento Interno do TCU a fim de incluir seção própria sobre dosimetria de sanções. Ela foi estruturada com inspiração no método ou sistema trifásico do direito penal, com o objetivo de densificar normativamente esse *standard* legal e oferecer balizas mais claras para a fundamentação do cálculo das sanções, contribuindo, assim, para qualificar o rito decisório de individualização da pena.

#### 3.1 Descrição geral do produto

Enquanto a pesquisa realizada buscou oferecer uma compreensão teórico-empírica do fenômeno jurídico-organizacional da dosimetria das sanções aplicadas pelo TCU, o produto técnico-tecnológico toma como ponto de partida os achados identificados — os quais expuseram que o tribunal não incorporou substancialmente os critérios de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB na fixação de suas sanções — para propor uma solução prática em face dessa situação-problema. Assim, tendo em vista que o TCU carece de uma estrutura normativa que auxilie a procedimentalizar a dosimetria de suas sanções e considerando que os critérios legais constituem apenas um *standard* geral de dosimetria, não afastando a necessidade de que sejam previstos parâmetros específicos e compatíveis com o regime sancionatório, apresenta-se como produto técnico-tecnológico uma minuta de resolução que altera o Regimento Interno do TCU para incluir seção específica com dispositivos sobre dosimetria de sanções.

Adotando-se como referência teórico-conceitual o método ou sistema trifásico utilizado no direito penal, o produto propõe uma estrutura normativa para a dosimetria das sanções do TCU dividida em três fases: (i) na primeira fase, ocorre a fixação da pena-base, de acordo com a gravidade da infração; (ii) na segunda fase, tem-se a aplicação das circunstâncias agravantes e atenuantes, fixando-se a pena provisória; e (iii) na terceira fase, verifica-se a incidência das

causas de aumento ou redução da pena, com a fixação da pena definitiva. Os parâmetros normativos de cada momento da dosimetria — inspirados em outros arranjos sancionatórios de direito administrativo — foram elaborados de modo a compatibilizar o rito procedimental aos parâmetros delineados no § 2º do art. 22 da LINDB, realizando, assim, a densificação normativa do *standard* geral de dosimetria ao contexto organizacional do TCU. A sistematização de um roteiro dosimétrico auxilia a fornecer balizas claras para a fundamentação do cálculo das sanções, contribuindo para a redução do arbítrio em matéria de individualização da pena.

**Quadro 4**  
Síntese do produto técnico-tecnológico

<b>Tipo de produto</b>	Norma ou marco regulatório
<b>Descrição</b>	Mínuta de resolução para inclusão de normas sobre dosimetria de sanções no Regimento Interno do TCU
<b>O que busca resolver?</b>	Ausência de normatização própria e específica que estabeleça um roteiro procedimental de dosimetria de sanções no âmbito do TCU, fato que contribui para a baixa conformidade institucional do tribunal ao <i>standard</i> geral de dosimetria previsto no § 2º do art. 22 da LINDB
<b>Como foi desenvolvido?</b>	Com base em adaptação do método ou sistema trifásico utilizado para a dosimetria da pena no direito penal
<b>Qual o resultado esperado?</b>	Compatibilizar a dosimetria das sanções no âmbito do TCU ao <i>standard</i> geral de dosimetria previsto no § 2º do art. 22 da LINDB, que impõe um dever de motivação qualificada em matéria de individualização da pena

Fonte: elaboração própria.

### 3.2 Justificativa do produto

À luz do diagnóstico de que o baixo grau de conformidade identificado reflete um desalinamento entre o pilar regulativo — representado pelo § 2º do art. 22 da LINDB — e o pilar cultural-cognitivo da prática decisória do TCU (Scott, 2014), seria possível questionar se a produção de mais uma norma seria capaz de resolver um problema cuja raiz é de natureza cultural e cognitiva. A resposta a essa indagação reside, precisamente, na natureza endógena do instrumento normativo proposto. Diferentemente da LINDB, que representou uma inovação regulativa de origem exógena à organização e, portanto, sujeita à reapropriação seletiva típica das dinâmicas de endogeneidade jurídica, a alteração do Regimento Interno do TCU configura um ato de auto-organização por meio do qual o próprio tribunal impõe a si mesmo um padrão decisório. Esse mecanismo tem uma vocação cultural-cognitiva específica: ao estruturar um *script* procedimental explícito no plano da governança interna, a formalização opera como instrumento de modificação de rotinas e esquemas compartilhados de julgamento, criando condições para que a dosimetria deixe de ser uma operação tácita e idiosincriticamente individualizada para se tornar um procedimento institucionalizado e verificável.

Nesse sentido, Stinchcombe (2001) argumenta que a formalização funciona quando alcança adequação cognitiva — quando suas abstrações representam adequadamente os problemas e as soluções em questão e quando faz sentido para os agentes responsáveis por ela —, condições que, no caso de uma norma interna elaborada à luz da própria realidade decisória do TCU e inscrita no seu principal instrumento de regência, são substancialmente mais favoráveis do que as de uma norma geral de dosimetria aplicável a todo o direito público. Essa perspectiva converge com o argumento de Du Gay e Lopdrup-Hjorth (2024; 2016), segundo o qual a formalização não é o avesso da substância, mas a sua condição de possibilidade: sem uma área claramente definida de liberdade delimitada pela norma formal, não há como responsabilizar o decisor por excessos ou omissões no exercício da discricionariedade. Portanto, ao propor que a própria organização incorpore a dosimetria como etapa autônoma e estruturada do seu rito decisório, o produto técnico-tecnológico não visa apenas reforçar a exigência regulativa representada pelo § 2º do art. 22 da LINDB, mas atuar sobre o plano cultural-cognitivo ao converter o procedimento dosimétrico em um padrão institucionalizado de julgamento — uma rotina que, por emanar da autoridade organizacional do próprio TCU, tem maior potencial de ser internalizada como parte constitutiva do *modus operandi* do tribunal.

### **3.3 Requisitos de implementação do produto**

Por simetria constitucional com o Poder Judiciário (art. 73 c/c art. 96 da Constituição da República), compete ao próprio TCU elaborar e alterar o seu Regimento Interno, detendo, assim, autonomia para se estruturar e gerir internamente. Tal competência de auto-organização encontra-se prevista no inciso X do art. 1º da Lei Orgânica do TCU, que também remete ao Regimento Interno a possibilidade de detalhamento dos contornos normativos para o exercício de sua competência sancionatória, nos termos do art. 56. As modificações regimentais são realizadas por meio de resolução (Regimento Interno do TCU, art. 67, inciso I, alínea “a”), espécie de ato normativo que trata de matérias relativas à estrutura, organização e funcionamento do tribunal. No caso específico do Regimento Interno, por se tratar de ato normativo de maior envergadura organizacional, exige-se que o projeto de resolução seja aprovado por maioria absoluta do Plenário (Regimento Interno do TCU, art. 72), cuja iniciativa está restrita ao presidente, ministros, ministros-substitutos e procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal, além da Comissão de Regimento Interno (Regimento Interno do TCU, art. 73).

Apesar do maior rigor para se realizar modificações regimentais, verifica-se que o Regimento Interno do TCU, cuja versão em vigor foi aprovada pela Resolução nº 155/2002, já

passou por diversas alterações, determinadas pelas seguintes resoluções: Resolução nº 310/2019, Resolução nº 338/2022, Resolução nº 339/2022, Resolução nº 345/2022 e Resolução nº 375/2025. Assim, considerando principalmente o fluxo de alterações recentes, não parece haver postura de resistência organizacional do TCU em aperfeiçoar sua principal norma de regência interna, o que tem sido feito de forma incremental. Todavia, persiste a necessidade de sensibilizar os atores iniciadores desse processo de revisão. Para tanto, sugere-se dialogar com as entidades representativas das categorias profissionais que compõem o sistema tribunais de contas a fim de provocar — a partir da perspectiva teórico-empírica da pesquisa realizada — a inserção da temática na agenda do segmento como um todo e do TCU em particular. A seguir são elencadas entidades nacionais com potencial de difundir a discussão proposta:

- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON;
- Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas – AUDICON;
- Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON;
- Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – ANTC.

### 3.4 Minuta de resolução

RESOLUÇÃO TCU Nº \_\_\_\_, DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_

Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002, para incluir o Capítulo IV – Dosimetria das Sanções no Título VII – Sanções.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 73 e 96, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, tendo em vista o disposto nos arts. 1º, inciso X, e 99 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e nos arts. 72 a 84, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, resolve:

Art. 1º O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos, que passam a compor o Capítulo IV – Dosimetria das Sanções do Título VII – Sanções:

“.....

#### CAPÍTULO IV

#### DOSIMETRIA DAS SANÇÕES

Art. 272-A. Na dosimetria das sanções, será inicialmente fixada a pena-base, aplicando-se, na sequência, as circunstâncias agravantes e atenuantes, bem como as causas de aumento e redução da pena, nessa ordem.

Parágrafo único. O Tribunal deve considerar na dosimetria as demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato aplicadas definitivamente por outras autoridades, cabendo ao responsável demonstrar o cabimento dessa medida antes da aplicação de sanção.

Art. 273-A. A pena-base será fixada de acordo com a gravidade da infração, considerando o bem jurídico violado e a intensidade da lesão, observando-se, ainda, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e os motivos que justifiquem a imposição da sanção.

§ 1º A pena-base das sanções descritas nos arts. 270 e 271 deste Regimento será fixada em meses e a pena definitiva, após a aplicação das circunstâncias agravantes e atenuantes, bem como das causas de aumento e redução da pena, será arredondada para o número inteiro de anos imediatamente inferior.

§ 2º O Tribunal poderá, mediante ato normativo próprio, estabelecer classificação das infrações em grupos, de acordo com a gravidade, com vistas a uniformizar a fixação da pena-base.

Art. 274-A. São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - o cometimento da infração mediante ardid, fraude ou simulação;

III - a coação de outrem para o cometimento da infração; e

IV - ter cometido a infração para obter qualquer vantagem, direta ou indireta, para si ou para outrem.

Parágrafo único. A pena-base será aumentada de 1/6 (um sexto) para cada circunstância agravante verificada.

Art. 275-A. São circunstâncias atenuantes:

I - a primariedade;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração;

III - ter sofrido coação, a que podia resistir, para o cometimento da infração; e

IV - a colaboração que resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, se for o caso.

Parágrafo único. A pena-base será reduzida de 1/6 (um sexto) para cada circunstância atenuante verificada.

Art. 276-A. A pena-base pode ser agravada ou atenuada em razão de circunstância relevante, anterior ou posterior à infração, embora não expressamente prevista neste Regimento.

Art. 277-A. Analisada a incidência das circunstâncias agravantes e atenuantes, será fixada a pena provisória, que poderá ser aumentada de 1/3 (um terço) no caso de restar configurado o dolo, direito ou eventual, e diminuída de 1/3 (um terço) no caso de confissão da infração ou de prestação de informações relativas à sua materialidade.

Art. 278-A. Na última etapa da dosimetria, a pena definitiva será fixada pelo Tribunal observando-se os limites mínimo e máximo previstos para a sanção.

.....”

Art. 2º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, em \_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_.

Ministro \_\_\_

Presidente

### 3.5 Base teórico-conceitual utilizada

O regime sancionatório do TCU compartilha, junto com o direito administrativo sancionar, uma origem constitucional comum que tem o direito penal como espécie de gênero de direito punitivo com trajetória secular de desenvolvimento de direitos e garantias fundamentais para contenção da atuação estatal sancionatória (Binenbojm, 2014; Dezan, 2022; Oliveira & Grotti, 2020). Desse modo, as contribuições oferecidas pelo direito penal merecem ser avaliadas quando se discute o aperfeiçoamento de arranjos sancionatórios de índole administrativa. Nessa

perspectiva, convém notar que a individualização da pena, sob a ótica do direito penal, perpassa por três momentos: (i) individualização legislativa, com o legislador estabelecendo as penas de acordo com o bem jurídico tutelado; (ii) individualização judicial, com o magistrado definindo a quantidade da sanção no caso concreto; e (iii) individualização inicial executória, com a fixação do regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade (Souza, 2025). A dosimetria da pena propriamente dita compreende o segundo momento individualizador.

Em nosso ordenamento, o cálculo da sanção penal desdobra-se em três fases, razão pela qual essa regra de dosimetria é conhecida como método ou sistema trifásico (Alves, 2022; Moraes, 2025; Prado, 2016). De acordo com o art. 68 do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940) a primeira fase corresponde à definição da pena-base, seguida pela segunda fase de apreciação das circunstâncias agravantes e atenuantes, culminando, por fim, com a terceira fase de incidência das causas de aumento ou diminuição da pena. O método trifásico representa o mecanismo técnico-jurídico que concretiza a garantia constitucional de individualização da pena na etapa de dosimetria, assegurando que ela seja construída de forma racional, fundamentada e transparente (Moraes, 2025). A motivação realizada em cada uma das fases da dosimetria penal torna possível aferir se o julgador respeitou o roteiro dosimétrico previsto e realizou uma adequada individualização da pena, cuja fundamentação (razões de decidir) permite a impugnação recursal e o controle da atividade jurisdicional (Moraes, 2025; Souza, 2025).

O Regimento Interno do TCU tem entre suas funções a de regular como seus processos tramitam e são julgados, complementando o que está disposto na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992). As regras relativas às sanções estão reunidas no Título VII – Sanções, que se encontra organizado em três capítulos: Capítulo I – Disposições Gerais (art. 266); Capítulo II – Multas (arts. 267 ao 269); e Capítulo III – Outras Sanções (arts. 270 ao 272). Tal quadro normativo, no entanto, não contempla regras de operacionalização da dosimetria das sanções, havendo apenas a menção a limites mínimo e máximo para os tipos infracionais previstos. Diante desse contexto, o produto técnico-tecnológico foi concebido de modo a propor o acréscimo de mais um capítulo no Título VII – Sanções, denominado Capítulo IV – Dosimetria das Sanções, cujos artigos concretizam proposição de rito procedimental de dosimetria. Para tanto, adotou-se como paradigma o faseamento do método ou sistema trifásico do direito penal.

### Quadro 5

#### Estrutura da minuta de resolução

Fase da dosimetria	Artigos da minuta*	Pena fixada
Primeira fase	Arts. 272-A e 273-A	Pena-base

<b>Fase da dosimetria</b>	<b>Artigos da minuta*</b>	<b>Pena fixada</b>
Segunda fase	Arts. 274-A ao 276-A	Pena provisória
Terceira fase	Arts. 277-A e 278-A	Pena definitiva

\* O acréscimo de dispositivo novo recebe o acréscimo de letra maiúscula para evitar renumeração.

Fonte: elaboração própria.

Além disso, com vistas a conferir densidade operacional aos critérios de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB (natureza, gravidade, danos à administração pública, agravantes, atenuantes e antecedentes), foi necessário estabelecer a forma como esses parâmetros exerceriam influência no procedimento de cálculo das sanções. Sendo assim, a gravidade foi utilizada como vetor estruturante da primeira fase; os agravantes, atenuantes e antecedentes foram valorados na segunda fase; e a natureza foi considerada na terceira fase. Importante mencionar que o critério do dano, por já integrar a figura típica da multa proporcional ao dano (estabelecida no art. 57 da Lei Orgânica do TCU e reproduzida no art. 267 do seu Regimento Interno), encontra-se atrelado à mensuração da base de cálculo da referida sanção. Assim, a fim de evitar a ocorrência de *bis in idem* na duplicidade de incidência do mesmo critério, optou-se por não o inserir formalmente nas fases do método dosimétrico proposto.

### **Quadro 6**

Correspondência dos critérios do § 2º do art. 22 da LINDB

<b>Critério dosimétrico</b>	<b>Incorporação na minuta</b>	<b>Explicação</b>
Natureza da infração	Art. 277-A	Como a conduta dolosa corresponde a um comportamento de culpabilidade mais elevada, a caracterização do dolo foi prevista como uma causa de aumento de pena, na terceira fase da dosimetria, repercutindo, assim, na fixação da pena definitiva a fim de majorá-la.
Gravidade da infração	Art. 273-A, <i>caput</i>	A gravidade da infração foi utilizada como vetor de ponderação para a fixação da pena-base, ou seja, na primeira fase da dosimetria.
Danos	—	Considerando que as condutas que resultam em dano ao erário são sancionadas com multa proporcional ao dano, o critério encontra-se compreendido na base de cálculo da pena-base dessa sanção, haja vista que o valor da multa é calculado a partir do valor do dano.
Agravantes e atenuantes	Arts. 274-A e 275-A	Foram listados dois conjuntos de circunstâncias agravantes e atenuantes que incidem sob a pena-base para aumentar ou reduzir a resposta sancionatória, culminando na pena provisória.

Critério dosimétrico	Incorporação na minuta	Explicação
Antecedentes	Art. 274-A, inciso I	Os antecedentes foram incorporados na segunda fase da dosimetria, correspondendo às circunstâncias de reincidência (agravante) e de primariedade (atenuante), permitindo que a valoração de condutas anteriores do responsável tenha influência na dosagem da pena.

Fonte: elaboração própria.

Cumpre, por fim, assinalar alguns outros pontos que foram considerados na elaboração da minuta de resolução. O primeiro diz respeito ao parágrafo único do art. 272-A, que buscou refletir o disposto no § 3º do art. 22 da LINDB: “as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. A regra impõe que sanção anterior tenha impacto no *quantum* de sanção posterior — desde que sejam de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. Como o comando tem relação direta com o rito da dosimetria, identificou-se a necessidade de contemplar essa previsão legal na minuta proposta. Outro ponto que merece detalhamento é o § 2º do art. 273-A. Prevendo-se que o critério da gravidade da infração seja insuficiente para garantir uniformidade na fixação da pena-base, o dispositivo autoriza que o tribunal promova classificação de grupos de infrações organizados de acordo com sua gravidade abstrata, estabelecendo, assim, um ponto de partida comum para infrações com grau de censura semelhante. Por fim, cabe destacar o que dispõe o art. 276-A. Na listagem das agravantes e atenuantes, teve-se o cuidado de não incluir circunstâncias muito específicas, cuja operacionalização estaria restrita a poucos casos. Por conta disso, optou-se por não tornar o rol taxativo, deixando aberta a possibilidade de aplicação de outras circunstâncias consideradas relevantes para a individualização da pena no caso concreto, em linha com o exercício de uma discricionariedade juridicamente vinculada.

### 3.6 Relevância do produto

Examina-se a relevância do produto técnico-tecnológico desenvolvido na dissertação — uma minuta de resolução voltada a incluir normas de dosimetria de sanções no Regimento Interno do TCU — como resposta aplicada aos achados empíricos de baixa incorporação substantiva do *standard* geral de dosimetria da LINDB (art. 22, § 2º) e à carência de uma estrutura normativa que procedimentalize, de modo verificável e previsível, a individualização das penas. A partir dessa finalidade (densificar um *standard* geral em um roteiro procedimental compatível com o regime sancionatório do tribunal), a relevância do produto é apresentada com

base nos critérios de aderência, potencial inovador, aplicabilidade, impacto potencial e complexidade, evidenciando como o artefato normativo proposto pode fortalecer a governança sancionatória ao reduzir variações não justificadas e elevar a racionalidade decisória.

**Quadro 7**  
Critérios de avaliação do produto

<b>Aderência</b>	O produto é aderente à área de concentração do PGAP/UnB e dialoga diretamente com suas linhas de pesquisa ao enfrentar um problema de governança e desempenho (padronização, previsibilidade e controlabilidade de decisões sancionatórias), mobilizando também lentes de comportamento organizacional (institucionalização de rotinas decisórias e redução de variações não justificadas) e de inovação e tecnologias na administração pública (no sentido de aprimoramento de processos e rotinas por meio de um artefato normativo estruturante). Além disso, a aderência decorre do fato de o produto ser construído como resposta aplicada a um déficit regulatório-organizacional identificado na pesquisa empírica: a predominância de decisões que não explicitam a dosimetria e a baixa densidade de motivação, o que sustenta a necessidade de um instrumento normativo que institucionalize um rito de dosimetria das sanções.
<b>Potencial inovador</b>	O produto tem caráter de inovação incremental ao aprimorar, de forma tecnologicamente/processualmente estruturada, a forma como a dosimetria pode ser produzida e controlada no âmbito do TCU. Não se cria um regime sancionatório novo, mas eleva a racionalidade procedimental, a transparência e a controlabilidade da individualização da pena, aproximando a prática do modelo exigido pelo <i>standard</i> geral de dosimetria da LINDB e por princípios correlatos. O elemento inovador central está na conversão de um diagnóstico empírico sistemático do “direito em ação” em uma arquitetura regulatória concreta, que densifica o <i>standard</i> geral em comandos operacionais e verificáveis, criando um desenho normativo apto a reduzir a heterogeneidade decisória.
<b>Aplicabilidade</b>	A aplicabilidade do produto é elevada porque ele foi concebido e organizado em formato de minuta de resolução pronta para sua propositura e tramitação, além de contar com estrutura procedimental clara e objetiva, inspirada no método ou sistema trifásico do direito penal, o que facilita sua incorporação com vistas a institucionalizar a dosimetria das sanções no âmbito do TCU.
<b>Impacto potencial</b>	O produto tem potencial de beneficiar não apenas o TCU, mas também outros tribunais de contas e organizações com competência sancionatória, pois traduz um <i>standard</i> geral de dosimetria (LINDB, art. 22, § 2º) em um modelo procedimental adaptável, com lógica replicável e calibrável a diferentes regimes punitivos. Em especial, seu potencial impacto se expressa ao induzir padronização e reduzir a dependência de racionalidades individuais e ao ampliar a segurança jurídica e a <i>accountability</i> por meio de um procedimento de dosimetria de sanções que resulta em uma decisão fundamentada.
<b>Complexidade</b>	Trata-se de produto de elevada complexidade, pois exigiu a integração entre um diagnóstico empírico e uma fundamentação teórico-conceitual. Além disso, a minuta enfrentou escolhas de design normativo, elevando o grau de sofisticação do produto para além de recomendações genéricas ou pouco factíveis.

Fonte: elaboração própria.

### 3.7 Documentos comprobatórios e evidências

Quanto à necessidade de documentação comprobatória para adequado enquadramento e aceite do produto técnico-tecnológico, reúnem-se as principais evidências materiais do produto e do seu processo de construção: (i) o próprio produto, consubstanciado na minuta de

resolução para inclusão de normas de dosimetria de sanções no Regimento Interno do TCU, com desenho procedimental explícito, inspirado no método ou sistema trifásico do direito penal, com a efetiva incorporação dos critérios de dosimetria indicados no § 2º do art. 22 da LINDB, demonstrando a natureza do artefato e seu conteúdo operacional; (ii) os instrumentos metodológicos que dão lastro e rastreabilidade ao diagnóstico empírico que fundamenta a solução, notadamente o Livro de Códigos – LdC e o Formulário de Codificação – FdC, apresentados como referencial de codificação (Apêndices A e B, respectivamente); e (iii) os dados de replicação depositados em repositório público (Harvard Dataverse), contendo o universo de acórdãos selecionados e o *corpus* de análise utilizado, reforçando a transparência, verificabilidade e replicabilidade da pesquisa teórico-empírica que dá lastro ao produto.

#### 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os resultados da dissertação permitem fechar o trabalho reafirmando sua lógica de diagnóstico e intervenção: a pesquisa teórico-empírica examinou a incorporação, pelo TCU, do *standard* geral de dosimetria fornecido pelo § 2º do art. 22 da LINDB em sua prática sancionatória, e, a partir das lacunas identificadas, converteu os achados em uma solução normativa aplicável, voltada à institucionalização da dosimetria no âmbito do tribunal.

No plano empírico, ao observar o “direito em ação” em amostra representativa de acórdãos sancionatórios, constatou-se que a incorporação dos critérios da LINDB permanece limitada: predominam decisões com déficit de motivação no tocante à individualização da pena, com valoração implícita ou reduzida à indicação do tipo e do valor da penalidade, ao passo que decisões com dosimetria motivada (com ou sem referência expressa à LINDB) são minoritárias e incompletas. Ademais, verificou-se trajetória evolutiva inconsistente, heterogeneidade entre julgadores e uso fragmentado dos critérios, reforçando a conclusão de que o *standard* geral de dosimetria ainda não foi convertido em prática decisória uniforme, em dinâmica compatível com ajustamentos seletivos e exceções de conformidade no interior da organização.

Como recomendação central, o produto técnico-tecnológico desenvolvido responde diretamente a esse diagnóstico ao oferecer uma minuta de resolução que propõe alterar o Regimento Interno do TCU e incluir um conjunto de dispositivos sobre dosimetria de sanções, os quais estabelecem um roteiro procedimental elaborado para compatibilizar a operação do cálculo sancionatório com os parâmetros previstos no § 2º do art. 22 da LINDB, densificando normativamente esse *standard* geral e reduzindo espaços de arbítrio na individualização da pena. Recomenda-se, portanto, a apreciação institucional da proposta, bem como o acompanhamento para avaliar se a adoção de parâmetros procedimentais incrementa a previsibilidade e a uniformidade decisória no contexto organizacional da individualização da pena.

## REFERÊNCIAS

- Ackerman, W. (contribuição de Dutra, B. M. A.). (2020). *Pacote Anticrime*. Thomson Reuters Brasil.
- Alves, F. S. M. (2023a). A fundamentação das decisões sancionatórias do Tribunal de Contas da União a partir da LINDB: Estudo empírico da jurisprudência. *Revista da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará*, 03(04).  
<https://doi.org/10.52028/tce-pa.v03i04.Art02>
- Alves, F. S. M. (2023b). O novo marco jurídico para a aplicação de sanções pelo TCU a partir da Lei nº 13.655/2018. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 21(2), Artigo 2.  
<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i2.830>
- Alves, J. L. M. (contribuição de Gonçalves, M. K.). (2022). *Manual de Direito Penal: Parte geral*. Editora Fórum.
- Binenbojm, G. (2014). O Direito Administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: Possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, 11(2), 11–35.  
<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/periodical/91831770/v20140011/document/100862424/anchor/a-96329205>
- Binenbojm, G., & Cyrino, A. (2018). O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 203–224.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>
- Brito, T. D. C. (2025). Dosimetria das sanções no Tribunal de Contas da União: Contribuições para a construção de um modelo normativo. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 12(1), 88–107. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v12i1p88-107>

- Campos, G. S. de Q., & Coura, A. de C. (2024). Discrecionalidade judicial e o problema da disparidade na aplicação da pena: Possibilidades e limites do garantismo penal (Luigi Ferrajoli) e da teoria do Direito como integridade (Ronald Dworkin) aplicados à penologia. *Direito e Linguagem*, 1(01), 107–130.  
<https://doi.org/10.5281/zenodo.12530678>
- Carlomagno, M. C., & Rocha, L. C. D. (2016). Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: Uma questão metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7(1). <https://doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>
- CGU. (2022). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*.  
<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>
- CGU. (2024). Guia Teórico e Prático da Dosimetria da Sanção Disciplinar. *Base de Conhecimento da CGU*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93731>
- Dezan, S. (2022). *Princípios de Direito Administrativo Sancionador*. Tirant Lo Blanch.
- Dezan, S. L. (2023). A constitucionalização do Direito Administrativo para um modelo de Administração Pública democrática. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*.  
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2301>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Du Gay, P., & Lopdrup Hjorth, T. (2024). Organizing States: The continuing relevance of formal organization within political administration. *Organization Theory*, 5(1), 26317877241235944. <https://doi.org/10.1177/26317877241235944>
- Du Gay, P., & Lopdrup-Hjorth, T. (2016). Fear of the formal. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3(1), 6–40. <https://doi.org/10.1080/23254823.2016.1160658>

- Edelman, L. B. (2004). Legal Endogeneity and the Limits of Equal Opportunity. *Benjamin J. Hooks Institute for Social Change, University of Memphis*.  
<https://lawcat.berkeley.edu/record/1119636>
- Edelman, L. B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. The University of Chicago Press.
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (1997). The Legal Environments of Organizations. *Annual Review of Sociology*, 23(1), 479–515.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.479>
- Edelman, L. B., & Suchman, M. C. (Org.). (2007). The Interplay of Law and Organizations. Em *The Legal Lives of Private Organizations*.  
<http://lawcat.berkeley.edu/record/1121463>
- Edelman, L. B., & Talesh, S. A. (2011). To Comply or Not to Comply – That Isn't the Question: How Organizations Construct the Meaning of Compliance. Em C. Parker & V. L. Nielsen (Org.), *Explaining Compliance*. Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9780857938732.00011>
- Edelman, L. B., Uggem, C., & Erlanger, H. S. (1999). The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. *American Journal of Sociology*, 105(2), 406–454. <https://doi.org/10.1086/210316>
- Edelman, L., & Galanter, M. (2015). Law: The Socio-Legal Perspective. Em *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (p. 604–613). Elsevier.  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86148-6>
- Edelman, L., & Morrill, C. (2021). Sociology of Law and New Legal Realism. Em S. Talesh, E. Mertz, & H. Klug (Org.), *Research Handbook on Modern Legal Realism*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788117777>

- Edelman, L., & Talesh, S. (2011). To comply or not to comply – that isn't the question: How organizations construct the meaning of compliance. Em C. Parker & S. Talesh (Org.), *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*. Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9780857938732>
- Epstein, L., & King, G. (2014). *Pesquisa empírica em direito: As regras de inferência*.  
<https://hdl.handle.net/10438/11444>
- Ewick, P. (2015). Law and Everyday Life. Em *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2º ed., V. 13, p. 468–473). Elsevier.  
<https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86050-X>
- Feenan, D. (Org.). (2013). *Exploring the 'Socio' of Socio-Legal Studies*. Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-31463-5>
- Ferreira, D. (2012). *Teoria Geral da Infração Administrativa a Partir da Constituição Federal de 1988*. Fórum.
- Flick, U. (2008). *Introdução À Pesquisa Qualitativa* (3ª). Artmed.
- Friedman, L. M. (2016). *Impact: How law affects behavior*. Harvard University Press.
- Gonçalves, B., & Grilo, R. C. G. (2021). Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 7(2), 467–478. <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>
- Grin, E. J. (2020). A Atuação do TCU no policy making da administração pública federal: Modernização gerencial ou expansão dos papéis do controle externo? Em P. L. C. Cavalcante & M. S. Silva (Org.), *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios* (1º ed., V. 1). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10950>

- Guimaraes, T. A., Gomes, A. O., & Guarido Filho, E. R. (2018). Administration of justice: An emerging research field. *RAUSP Management Journal*, 53, 476–482.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1108/RAUSP-04-2018-010>
- Heller, G., & Carmona, P. A. C. (2020). Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: As diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, 279(1), Artigo 1.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81368>
- Hidalgo, F. D., Canello, J., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil’s Audit Courts. *Comparative Political Studies*, 49(13), 1739–1773.  
<https://doi.org/10.1177/0010414015626436>
- Jordão, E. (2018). Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: Reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, 63–92.  
<https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650>
- Kapiszewski, D., & Taylor, M. M. (2013). Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*, 38(04), 803–835.  
<https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2012.01320.x>
- Krippendorff, K. (2019). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de. (2018). A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), Artigo 76.  
<https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>
- MacCormick, N., & Weinberger, O. (1986). *An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism* (V. 3). Springer Netherlands. <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7727-4>

- Marques Neto, F. de A. (contribuição de Freitas, R. V. de). (2019). *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Editora Fórum.
- Marzi, G., Balzano, M., & Marchiori, D. (2024). K-Alpha Calculator–Krippendorff’s Alpha Calculator: A user-friendly tool for computing Krippendorff’s Alpha inter-rater reliability coefficient. *MethodsX*, 12, 102545.  
<https://doi.org/10.1016/j.mex.2023.102545>
- Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution*.
- Mello, R. M. D. (2007). *Princípios Constitucionais De Direito Administrativo Sancionador*. Editora Malheiros.
- Melo, A. P. S. D., Castro, J. E. B. de, & Brizolla, C. R. L. (2020). Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão. *Base de Conhecimento da CGU*. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>
- Mendes, H. C. T. (2020). A Dosimetria da Penalidade Administrativa Aplicada pelo Banco Central, após a Vigência da Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, 14(1), 127–143.  
<https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v14i1.1043>
- Moraes, A. R. A. de. (2025). *Direito Penal: Parte Geral* (2º ed.). Editora Fórum.
- Moreira Neto, D. de F., & Garcia, F. A. (2011). A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista de Direito Administrativo Econômico*, 28.
- Nóbrega, M., & Araújo, A. J. barbosa. (2025). A Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória dos Tribunais de Contas e seus Efeitos no Julgamento das Contas. Em A. C. M. de P. Botelho & T. da C. Brito (Org.), *Prescrição nos Tribunais de Contas*. Livraria e Editora Bretas.

- Nohara, I. P. (2018). *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: hermenêutica e novos parâmetros ao direito público*. Juruá.
- Nucci, G. de S. (2014). *Individualização da pena*. Editora Forense.
- OECD. (2013). *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264188112-en>
- OECD. (2016). *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264263871-en>
- Oliveira, J. R. P., & Grotti, D. A. M. (2020). Direito administrativo sancionador brasileiro: Breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público, Belo Horizonte, ano, 22*, 83–126.
- Osório, F. M. (2023). *Direito Administrativo Sancionador* (9º ed.). Thomson Reuters Brasil.
- Palma, J. B. de. (2020). Segurança jurídica para a inovação pública: A nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, 279(2), Artigo 2. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82012>
- Parker, C., & Nielsen, V. L. (2011). Introduction. Em *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Pelegri, M. (2008). *A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora: Contornos constitucionais*.  
<https://repositorio.pucsp.br/xmlui/handle/handle/8365>
- Pereira, F. H. U. (2021). *Sanções disciplinares: O alcance do controle jurisdicional* (2º ed.). Editora Fórum.
- Pietro, M. S. Z. D. (contribuição de Martins Junior, W. P.). (2022). *Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo* (3º ed.). Thomson Reuters Brasil.
- Prado, L. R. (2016). *Tratado de direito penal volume I—Parte geral*. Revista dos Tribunais.

- Rocha, D. G. da, Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: A (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(2), Artigo 2. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/81248>
- Sampaio, R. C., & Lycarião, D. (2021). *Análise de conteúdo categorial: Manual de aplicação*. <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6542>
- Santos, C. R. L. dos. (2023). “Nova LINDB”, cinco anos. Uma convocação à racionalidade das decisões. Contribuições para os casos de dano ao erário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 10(2), Artigo 2. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i2p154-188>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (Fourth edition). SAGE.
- Selznick, P. (contribuição de Nonet, P.). (2009). *Direito e Sociedade: A transição ao sistema jurídico responsivo*. Revan.
- Serrano, A. C. A. P. (2020). O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 7(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p117;138>
- Silva, F. de S. e. (2016). Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 3(1). <https://doi.org/10.19092/reed.v3i1.95>
- Sousa, M. M. de. (2022). *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Thomson Reuters Brasil.
- Souza, L. A. de. (2025). *Direito Penal—Parte Geral* (6º ed.). Thomson Reuters Brasil.

- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung - Centro de Estudos.
- Stinchcombe, A. L. (2001). *When formality works: Authority and abstraction in law and organizations*. University of Chicago Press.
- Suchman, M. C. (2015). Organizations and the Law. Em *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (p. 397–404). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.86089-4>
- Sundfeld, C. A. (2022). *Direito Administrativo: O novo olhar da LINDB* (1ª edição). Fórum.
- Sundfeld, C. A., Rosilho, A. J., & Salles, A. A. (Org.). (2020). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. Almedina: Sociedade Brasileira de Direito Público.
- Van Schooten, H. (2014). Towards a New Analytical Framework for Legal Communication. *International Journal for the Semiotics of Law - Revue Internationale de Sémiotique Juridique*, 27(3), 425–461. <https://doi.org/10.1007/s11196-014-9356-y>
- Viana, I. (2019). *Fundamentos do processo de controle externo: Uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas*. Lumen Juris.
- Voronoff, A. (2018). *Direito administrativo sancionador no Brasil* (1ª edição). Fórum.
- Voronoff, A. B., & Lima, C. H. F. (2024). Por uma visão instrumental da sanção administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, 283(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89184>
- Willeman, M. M. (2019). *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Editora Fórum.
- Xavier, J. R. (2018). *A pesquisa empírica e o direito* (1º ed.). Autografia.

Zymler, B., & Alves, F. S. M. (2023). *Processo do Tribunal de Contas da União*. Editora Fórum.

## APÊNDICE A – LIVRO DE CÓDIGOS

Este Livro de Códigos – LdC foi elaborado para a pesquisa “Dosimetria de Sanções no Controle Externo: uma Análise Empírica sob a Ótica do TCU”. O estudo analisa acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU que aplicaram sanções e busca avaliar como os critérios de dosimetria prescritos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB impactaram o comportamento organizacional do tribunal. O LdC está estruturado em três categorias: A. Classificação da sanção; B. Classificação da dosimetria; e C. Classificação da motivação. Cada categoria se desdobra em subcategorias e seus respectivos grupos de códigos. Em conjunto com o Formulário de Codificação – FdC, este LdC compõe o referencial de codificação utilizado na pesquisa, que emprega a análise de conteúdo como técnica de sistematização de dados. Trata-se da versão ajustada após validação com codificadores independentes.

### A. Classificação da sanção

A categoria tem por objetivo classificar, a partir de um conjunto predefinido de subcategorias e suas respectivas alternativas (grupo de códigos), os tipos de sanções identificadas nas unidades de análise. As sanções aplicadas devem ser extraídas do acórdão *stricto sensu* (itens da deliberação), situado na parte final da unidade de análise (“9. Acórdão:”).

#### A.1. Multa proporcional ao dano

Foi aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

1. Não
2. Sim

*Exemplos:*

“9.4. aplicar à Sra. (...) a multa de R\$ 138.000,00 com fulcro no **art. 57 da Lei 8.443/1992;**” (Acórdão nº 2.020/2022 – 1ª Câmara) (grifou-se)

“9.5. aplicar ao Sr. (...) (CPF 606.422.464-91), a multa prevista no **art. 57, da Lei 8.443/1992**, c/c o art. 267, do RI/TCU, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;” (Acórdão nº 3.027/2021 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“9.3. com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, aplicar, individualmente, ao Sr. (...) e à (...) a multa prevista no **art. 57 da mesma Lei 8.443/1992**, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada responsável, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;” (Acórdão nº 4.021/2021 – 1ª Câmara) (grifou-se)

## A.2. Multa simples

Foi aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“9.2. aplicar a multa prevista no **art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992**, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a (...), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;” (Acórdão nº 1.399/2023 – Plenário) (grifou-se)

“9.1. rejeitar as razões de justificativa de (...), (...), (...), (...) e (...) e aplicar-lhes multas individuais previstas no **art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992**, no valor de R\$ 15.000,00, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;” (Acórdão nº 1.747/2020 – Plenário) (grifou-se)

“9.2. julgar irregulares as contas do Sr. (...) e aplicar-lhe multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, “a”, e **58, I, da Lei 8.443/1992**, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, calculada a partir da data discriminada até a data do

recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;” (Acórdão nº 4.138/2025 – 1ª Câmara) (grifou-se)

### A.3. Inabilitação

Foi aplicada a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“9.6. inabilitar o Sr. (...) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos dos **arts. 60 da Lei 8.443/1992** e 270 do RI/TCU;” (Acórdão nº 1.619/2023 – Plenário) (grifou-se)

“9.6. considerar grave a infração cometida pelos responsáveis (...) e (...) e aplicar-lhes a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do **art. 60 da Lei 8.443/1992**, pelo prazo de cinco anos;” (Acórdão nº 837/2023 – Plenário) (grifou-se)

“9.5. aplicar aos responsáveis indicados no subitem anterior a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de oito anos, nos termos do **art. 60 da Lei 8.443/1992**.” (Acórdão nº 210/2025 – Plenário) (grifou-se)

### A.4. Inidoneidade

Foi aplicada a penalidade de declaração de inidoneidade do licitante fraudador prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“9.8 com fundamento no **artigo 46 da Lei Orgânica do TCU**, declarar as (...) e (...) inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos; (Acórdão nº 720/2019 – Plenário) (grifou-se)

“9.3. declarar, com fundamento no **art. 46 da Lei 8.443/1992**, a inidoneidade da empresa (...) para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos;” (Acórdão nº 2.300/2022 – Plenário) (grifou-se)

“9.11. declarar a inidoneidade das sociedades empresárias (...) e (...) para participarem de licitação na Administração Pública Federal, ou por ela serem contratadas, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em que haja aporte de recursos federais, pelo prazo descrito a seguir, nos termos do **art. 46 da Lei 8.443/1992**, em virtude de terem atuado em conluio para o cometimento de fraude com o intuito de direcionar a contratação antieconômica da (...);” (Acórdão nº 888/2025 – Plenário) (grifou-se)

### **Observação 1**

Em alguns casos, o fundamento legal da sanção pode não estar indicado no respectivo item do acórdão, devendo ser identificado no parágrafo inicial, combinado com outros dispositivos.

#### *Exemplo:*

“ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento e com fundamento nos arts. 1º, I, 12, § 3º, 16, III, 19, 23, III, 26, **57 e 58 da Lei 8.443/1992**, c/c os arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, 217, 267 e 268, do RITCU, em:” (Acórdão nº 2.368/2024 – 1ª Câmara) (grifou-se)

### **Observação 2**

Numa mesma unidade de análise, é possível a indicação de mais de um tipo de sanção, envolvendo a mesma pessoa ou pessoas distintas. Faz-se necessária a leitura de todos os itens do acórdão a fim de identificar todos os tipos de sanções aplicados.

#### *Exemplo:*

“9.5. julgar irregulares, com base no art. 209 do Regimento Interno do Tribunal, as contas do Sr. (...), aplicando-lhe a multa prevista no **art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992**, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.9. aplicar às empresas (...) e (...), individualmente, de acordo com a tabela abaixo discriminada, a multa prevista no **art. 57 da Lei 8.443/1992**, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:” (Acórdão nº 2.340/2024 – Plenário) (grifou-se)

## **B. Classificação da dosimetria**

A categoria tem por objetivo classificar, a partir de um conjunto predefinido de subcategorias e suas respectivas alternativas (grupo de códigos), as modalidades de dosimetria utilizadas nas unidades de análise. As modalidades de dosimetria devem ser extraídas do voto condutor (manifestação fundamentada do relator ou do revisor), situado após o relatório. Os códigos descritos a seguir devem ser utilizados em cada uma das subcategorias apresentadas na sequência (B.1., B.2., B.3. e B.4.), que separam a classificação da dosimetria por tipo de sanção.

### **0. Não se aplica**

Codificar com “0” quando o referido tipo de sanção não tiver sido aplicado.

### **1. Ausência de dosimetria**

Codificar com “1” quando não for indicada no voto a valoração da sanção proposta. Nesse caso, a valoração da sanção consta apenas no acórdão *stricto sensu* (itens da deliberação).

*Exemplos:*

“Portanto, alinhio-me ao posicionamento nos autos, no sentido de julgar irregulares as contas da responsável, condenando-a ao pagamento do débito, conforme discriminado no Relatório, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.” (Acórdão nº 7.171/2022 – 2ª Câmara)

“Sendo assim, julgo irregulares as contas de (...), nos termos do art. 12, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, condenando-a ao pagamento do débito no valor de R\$ 16.700,00, com os acréscimos legais calculados a partir de 22/12/2010, bem como ao pagamento da multa prevista no art. 57 do aludido diploma legal.” (Acórdão nº 2.479/2019 – 1ª Câmara)

“Dessa forma, cabe a aplicação da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, à Sra. (...) pela contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresas que não detinham direitos de exclusividade dos artistas que se apresentaram no evento.” (Acórdão nº 3.991/2023 – 2ª Câmara)

## 2. Dosimetria não motivada

Codificar com “2” quando for indicada a valoração da sanção proposta, sem, contudo, ter sido apresentada motivação específica no voto.

### *Exemplos:*

“Nesse passo, entendo que o Tribunal deve proferir julgamento pela irregularidade das contas do responsável, sem débito, condenando-o ao pagamento da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**.” (Acórdão nº 4.912/2024 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“Dessa forma, deve-se julgar irregulares as contas de (...), com imputação de débito e aplicação de multa em quantia próxima a **50% do montante do débito atualizado** (excluindo a parcela referente aos rendimentos das disponibilidades no mercado financeiro, conforme proposto pelo MPTCU), em virtude de as irregularidades causarem prejuízos ao já deficiente sistema de saúde pública.” (Acórdão nº 3.487/2019 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“O TCU deve conhecer, portanto, da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente, decretando, por conseguinte, a inidoneidade da referida empresa para participar de licitação na administração federal pelo período de **1 (um) ano**, ante a efetiva comprovação da aludida fraude aos processos de licitação, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992.” (Acórdão nº 2.891/2019 – Plenário) (grifou-se)

## 3. Dosimetria motivada sem menção à LINDB

Codificar com “3” quando, além de ter sido indicada a valoração da sanção proposta, foi apresentada alguma motivação no voto que não mencione o art. 22, § 2º, da LINDB.

### *Exemplos:*

“Neste contexto, as presentes contas devem ser julgadas irregulares, condenando-se (...) ao pagamento de débito, além da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Quanto a esta última, proponho que seja fixada em R\$ 20.000,00, cerca de 10% do valor atualizado do débito, **tendo em vista a inexistência de outros processos de responsabilidade do ex-gestor e ponderada a gravidade da conduta praticada.**” (Acórdão nº 7.595/2024 – 1ª Câmara) (grifou-se)

“**Ante a gravidade da conduta desses responsáveis, caracterizada por fraude premeditada com o intuito de obter benefício previdenciário**, aduzo que a multa capitulada no art. 57 deva ser aplicada em seu maior patamar, de 100% do valor atualizado do dano.” (Acórdão nº 1.275/2019 – Plenário) (grifou-se)

“**Tendo em vista as circunstâncias e a comprovação de ocorrência de vários desfalques de numerários, reputo grave a infração cometida**. Por consequência, julgo adequado propor a aplicação da sanção de inabilitação, pelo período de 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, em linha de consonância com a jurisprudência do Tribunal (...).” (Acórdão nº 447/2023 – Plenário) (grifou-se)

“Inexistindo, portanto, elementos que demonstrem a boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta da responsável, cabe o julgamento pela irregularidade de suas contas especiais, condenando-a pelo débito apurado, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor, **em face do montante atualizado do débito**, fixo em R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais).” (Acórdão nº 6301/2024 – 2ª Câmara) (grifou-se)

#### 4. Dosimetria motivada com menção à LINDB

Codificar com “4” quando, além de ter sido indicada a valoração da sanção proposta, foi apresentada alguma motivação no voto que  mencione o art. 22, § 2º, da LINDB.

##### *Exemplos:*

“Considerando a gravidade da conduta, o dano verificado e a ausência de circunstâncias agravantes ou atenuantes (**art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**), entendo aplicável, nos termos de precedentes desta Corte (...), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de aproximados 10% do montante do débito atualizado, no total de R\$ 30.000,00.” (Acórdão nº 7.003/2022 – 1ª Câmara) (grifou-se)

“Relativamente à dosimetria da multa, em atenção às disposições do **art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, tem-se que as irregularidades relativas à inexecução do objeto e à ausência da prestação de contas a justificar o nexo de causalidade entre os recursos sacados da conta e as despesas realizadas configuram condutas graves, que resultaram em prejuízo ao erário. Ademais, a responsável está arrolada em outra TCE pelas mesmas irregularidades, observadas em outro projeto; desse modo, a multa a ser imputada há de ficar no patamar de 40%.” (Acórdão nº 640/2020 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“E no que diz respeito à dosimetria da multa, em atenção às disposições do **art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, tem-se que a irregularidade referente à falha quanto ao dever de prestar contas atribuída ao Sr. (...) configura conduta grave, tanto que se mostra capaz de gerar a presunção de prejuízo ao Erário. Apesar disso, observa-se que este responsável não consta na base de acórdãos condenatórios do TCU, tampouco figura nos registros do Cadirreg, sistema deste Tribunal para cadastro de contas julgadas irregulares. Assim, após sopesar agravantes e atenuantes, o montante da multa deve ficar em patamar próximo a dez por cento do valor atualizado do débito.” (Acórdão nº 8.470/2021 – 2ª Câmara) (grifou-se)

### **Observação**

Nos casos de multa proporcional ao débito, a quantificação pode ser expressa tanto em valor monetário como em percentual do débito ou a combinação de ambos. A alusão isolada de percentual não deve ser considerada motivação para fins de dosimetria da multa.

#### *Exemplo:*

“Nesse sentido, fixo o valor da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a ser aplicada individualmente aos responsáveis, em R\$ 60.000,00, **valor este que corresponde a, aproximadamente, 50% do valor atualizado do débito.**” (Acórdão nº 2.930/2025 – 1ª Câmara) (grifou-se)

### **B.1. Multa proporcional ao dano**

Qual modalidade de dosimetria foi empregada em caso de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

0. Não se aplica
1. Ausência de dosimetria
2. Dosimetria não motivada
3. Dosimetria motivada sem menção à LINDB
4. Dosimetria motivada com menção à LINDB

### **B.2. Multa simples**

Qual modalidade de dosimetria foi empregada em caso de aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

0. Não se aplica

1. Ausência de dosimetria
2. Dosimetria não motivada
3. Dosimetria motivada sem menção à LINDB
4. Dosimetria motivada com menção à LINDB

### **B.3. Inabilitação**

Qual modalidade de dosimetria foi empregada em caso de aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

0. Não se aplica
1. Ausência de dosimetria
2. Dosimetria não motivada
3. Dosimetria motivada sem menção à LINDB
4. Dosimetria motivada com menção à LINDB

### **B.4. Inidoneidade**

Qual modalidade de dosimetria foi empregada em caso de aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade do licitante fraudador prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)?

0. Não se aplica
1. Ausência de dosimetria
2. Dosimetria não motivada
3. Dosimetria motivada sem menção à LINDB
4. Dosimetria motivada com menção à LINDB

### **C. Classificação da motivação**

A categoria tem por objetivo classificar, a partir de um conjunto predefinido de subcategorias e suas respectivas alternativas (grupo de códigos), os elementos de motivação — específicos para fins de dosimetria — identificados nas unidades de análise. Justificativas para a aplicação de sanção que não sejam mencionadas na fase de dosimetria devem ser desconsideradas. Os elementos de motivação devem ser extraídos do voto (manifestação fundamentada do

relator), situado após o relatório. Para preenchimento das subcategorias abaixo, devem ser considerados todos os tipos de sanções aplicadas, ainda que umas tenham motivação expressa e outras não. Se as subcategorias B.1., B.2., B.3. e B.4. forem codificadas com “Não se aplica”, “Ausência de dosimetria” ou “Dosimetria não motivada”, preencher com “Não se aplica”; já se forem codificadas com “Dosimetria motivada sem menção à LINDB” ou “Dosimetria motivada com menção à LINDB”, preencher obrigatoriamente com os códigos “Sim” ou “Não”.

### C.1. Natureza

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação relativa ao elemento subjetivo da conduta sancionada (se decorrente de dolo ou erro grosseiro/culpa grave)?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Não restam, portanto, quaisquer dúvidas sobre a participação ativa dessa servidora e sobre a gravidade da conduta marcada pelo **deliberado intento de desviar recursos** da UFPR, o que justifica a irregularidade das suas contas, a responsabilidade solidária pelo débito e a aplicação de multa em valor próximo a 100% do débito atualizado, bem como a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.” (Acórdão nº 100/2019 – Plenário) (grifou-se)

“Dessa forma, a conduta dessas empresas, **mesmo que desprovida de dolo específico**, objetivamente fomentou o esquema ilícito, validou a atuação das emissoras fraudulentas e feriu a isonomia da competição. Sua responsabilidade, portanto, resta configurada e deve ser sopeçada para fins de aplicação da sanção cabível.” (Acórdão nº 486/2022 – 1ª Câmara) (grifou-se)

### C.2. Gravidade

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação relativa à gravidade da infração, ainda que genérica, pronunciada em razão da intensidade da violação à ordem jurídica ou do grau de reprovabilidade da conduta sancionada?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Por considerar de **elevado grau de reprovabilidade a conduta irregular atribuída ao responsável**, também aplico ao Sr. (...) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor fixo em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), em valor aproximado a 85% do valor atual do dano que lhe foi imputado.” (Acórdão nº 486/2022 – 1ª Câmara) (grifou-se)

“Afora isso, também no tocante à gradação das sanções, **a conduta dos diretores se revela mais gravosa do que a dos gerentes-executivos**, quer pela abrangência e efetividade de suas decisões, quer pelo suporte técnico e gerencial de que dispunham para tomá-las.” (Acórdão nº 2.750/2020 – Plenário) (grifou-se)

### **C.3. Danos**

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação relativa aos danos da conduta sancionada, ou seja, ao seu impacto material (dimensão financeira), imaterial (dimensão não financeira) ou cumulado para a administração pública?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Nesse contexto, proponho a aplicação de multa para (...) no valor de R\$ 80.000,00, para (...) no valor de R\$ 25.000,00 e para (...) no valor de R\$ 50.000,00, correspondentes a cerca de 20% do respectivo débito atualizado, **considerando-se a materialidade do débito** e o fato de os responsáveis terem outras contas especiais já julgadas irregulares por este Tribunal (peça 123, p. 9-10).” (Acórdão nº 2.592/2025 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“Em face de tal comportamento, entendo como acertada a proposta da unidade técnica para imposição de multa ao Sr. (...), cujo valor estabeleço em R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), considerando a gravidade da conduta do responsável e **o montante dos pagamentos indevidos sob apuração**. (Acórdão nº 3403/2024 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“Portanto, diante da importância do empreendimento e **do montante do sobrepreço verificado**, do qual resultou o superfaturamento apurado nestes autos, a atuação do diretor de engenharia seria considerada, no mínimo, deficiente a ponto de caracterizar culpa grave, o que justificaria o julgamento pela irregularidade das contas, aplicação de multa e inabilitação para

o exercício de cargo ou função de confiança na Administração Pública.” (Acórdão nº 2.460/2021 – Plenário) (grifou-se)

“Inexistindo, portanto, elementos que demonstrem a boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do responsável, cabe o julgamento pela irregularidade de suas contas especiais, condenando-o pelo débito apurado, além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor, **em face do montante atualizado do débito**, fixo em R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais).” (Acórdão nº 6592/2024 – 2ª Câmara) (grifou-se)

#### C.4. Circunstâncias

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação relativa à ponderação de circunstâncias (contexto e particularidades do caso concreto) que tenham atenuado ou agravado a irregularidade cometida?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Relativamente à dosimetria da multa, em atenção às disposições do art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ressalta-se a gravidade da conduta que levou a prejuízo de certa materialidade e culminou na demissão, por justa causa, do responsável. Desse modo, **após levar em conta essas circunstâncias agravantes**, atenuadas apenas pelo fato de (...) não figurar em outros processos deste Tribunal, propõe-se que a multa seja fixada em R\$ 120.000,00, valor próximo a 70% do débito atualizado.” (Acórdão nº 13.315/2020 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“Por outro lado, **a entrega de prestação de contas parcial, por si só, atenua, em parte, a situação do ex-prefeito**. Em consequência, após sopesar agravantes e uma atenuante, o valor da multa do ex-prefeito deve ficar em patamar próximo a 50% do valor atualizado do débito.” (Acórdão nº 12.532/2019 – 2ª Câmara) (grifou-se)

#### C.5. Antecedentes

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação relativa aos antecedentes da pessoa sancionada, inclusive declarações sobre reincidência?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Nesse cenário, proponho que a multa seja fixada em R\$ 4.500,00, correspondente a cerca de 5% do valor estabelecido na Portaria-TCU 14/2025, no percentual mínimo previsto no inciso I do art. 268 do Regimento Interno-TCU, considerando, em especial, que **o responsável não figura em outro processo deste Tribunal**, bem como que o débito foi elidido.” (Acórdão nº 807/2025 – Plenário) (grifou-se)

“Ademais, em pesquisa ao histórico processual das responsáveis, **a fim de perquirir seus antecedentes**, observo que as Sras. (...) e (...) já foram condenadas, inclusive em débito, no Acórdão 6.210/2014-2ª Câmara. Há, ainda, uma segunda condenação, no Acórdão 2.235/2019-1ª Câmara, mas a deliberação ainda não transitou em julgado, de forma que esse precedente não será considerado na dosimetria da multa.” (Acórdão nº 8.723/2020 – 1ª Câmara) (grifou-se)

“Por fim, **considerando a inexistência de outros processos neste Tribunal em que as contas das responsáveis tenham sido julgadas irregulares**, defino a multa a ser paga no valor individual de R\$ 10.000,00.” (Acórdão nº 2.302/2025 – 2ª Câmara) (grifou-se)

## C.6. Outros

Na motivação da dosimetria, foi feita afirmação não classificada nas subcategorias anteriores?

0. Não se aplica

1. Não

2. Sim

*Exemplos:*

“Quanto à dosimetria da pena, em seus julgados, o TCU considera a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes dos agentes, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). No caso em tela, **não foram indicados nos autos elementos relacionados a possível proveito pessoal no uso dos**

**recursos**, de modo que a multa poderá ser fixada em valor próximo a 10% do valor do débito atualizado.” (Acórdão nº 12.293/2020 – 2ª Câmara) (grifou-se)

“Impõe-se, ainda, que seja aplicada à responsável a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, que fixo em R\$ 70.000,00, correspondente a, aproximadamente, 10% do valor atualizado do débito. No caso, a responsável continuou a receber irregularmente o benefício por mais de seis anos, mesmo após a determinação emanada do Poder Judiciário para cessar o pagamento, o que permite concluir que **a responsável não agiu com o dever de honestidade perante a administração pública.**” (Acórdão nº 4.993/2022– 1ª Câmara) (grifou-se)

“No tocante à dosimetria da pena, verifico que **a inércia do prefeito obstou o exame do estado atual da obra em apreço, de forma a prejudicar a análise destes autos** e, portanto, avalio adequado imputar multa no valor de R\$ 10.000,00 a (...).” (Acórdão nº 1.420/2020 – 2ª Câmara) (grifou-se)

### **Observação 1**

Nos casos em que sejam mencionados elementos de motivação sem, contudo, realizar a dosimetria da sanção proposta, deve ser utilizado o código “Não se aplica”.

#### *Exemplo:*

“Assim, **caracterizado o desvio doloso de bens/recursos públicos**, cabe julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito ora apurado, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea “d”, e 19, caput, da Lei 8.443/1992. Acertada também se revela a proposta de **aplicação da multa prevista no art. 57** do referido diploma legal, uma vez que, consoante o previsto no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942, com as alterações da Lei 12.736/2010 – Lindb, o agente público responde pessoalmente por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro.” (Acórdão nº 2.016/2024 – Plenário) (grifou-se)

### **Observação 2**

É possível que, num mesmo excerto de texto, mais de um elemento de motivação seja mencionado para fins de dosimetria, sem descrição da influência de cada na valoração da sanção.

#### *Exemplo:*

“Neste contexto, as presentes contas devem ser julgadas irregulares, condenando-se (...) ao pagamento de débito, além da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Quanto a esta última, proponho que seja fixada em R\$ 20.000,00, cerca de 10% do valor atualizado do débito,

tendo em vista **a inexistência de outros processos de responsabilidade do ex-gestor** e ponderada a **gravidade da conduta praticada.**” (Acórdão nº 7.595/2024 – 1ª Câmara) (grifou-se)

### **Observação 3**

No caso da penalidade de inabilitação, prevista no art. 60 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), a gravidade da infração representa uma elementar do tipo, ou seja, ela integra a sua própria descrição. Assim, para a penalidade de inabilitação, a mera menção à gravidade na imposição da pena não deve ser codificada com “Sim” em C.2.

*Exemplo:*

“**Considero grave a infração cometida** pelo Sr. (...) cabendo, portanto, aplicar-lhe a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função comissionada pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da referida da Lei 8.443/1992.” (Acórdão nº 245/2024 – Plenário) (grifou-se)

### **Observação 4**

Para a subcategoria C.4. (Circunstâncias), a mera menção à inexistência de informações que caracterizem circunstâncias agravantes ou atenuantes deve ser assinalada positivamente, ou seja, com o preenchimento do código “Sim”.

*Exemplo:*

“Por fim, **não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes** nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.” (Acórdão nº 13.933/2020 – 1ª Câmara) (grifou-se)

