

Dosimetria de sanções no controle externo: uma análise empírica sob a ótica do TCU

Caio Filipe Costa Barros (Universidade de Brasília) e Edson Ronaldo Guarido Filho

(Universidade Federal do Paraná)

Outros temas relacionados à Administração da Justiça

RESUMO

O fortalecimento dos tribunais de contas brasileiros após a Constituição de 1988 elevou significativamente seu protagonismo no controle externo, especialmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a Lei da Ficha Limpa (2010), ampliando sua visibilidade no contexto do controle da administração pública. Contudo, esse maior protagonismo revelou deficiências institucionais importantes, entre as quais a ausência de critérios claros para a dosimetria das sanções aplicadas, comprometendo a previsibilidade e segurança jurídica das decisões sancionatórias. Nesse contexto, a Lei nº 13.655/2018, que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduziu importantes inovações para reduzir práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal, estabelecendo no § 2º do art. 22 critérios compulsórios para a dosimetria de sanções em matéria de direito público: natureza, gravidade, danos à administração pública, circunstâncias agravantes ou atenuantes e antecedentes do agente. Essa modificação legislativa representa um marco no direito administrativo sancionador, exigindo motivação qualificada dos atos sancionatórios e impondo nova racionalidade decisória à atividade punitiva estatal (Jordão, 2018). No contexto específico do Tribunal de Contas da União (TCU), observa-se historicamente uma ampla discricionariedade na estipulação das sanções, fundamentada na alegada inexistência de rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, conforme evidenciado em diversos precedentes anteriores à modificação da LINDB. A problemática central da nossa pesquisa reside na verificação empírica sobre como os critérios de dosimetria prescritos na LINDB têm influenciado o comportamento do TCU no exercício de sua competência sancionatória. Resultados preliminares indicam essa corte de contas tem sido refratária à adoção dos novos parâmetros normativos, resultando em baixa penetração desses critérios em sua motivação sancionadora. O objetivo geral consiste, portanto, em analisar as motivações utilizadas para justificar a gradação das sanções aplicadas pelo TCU, verificando a convergência dos vetores argumentativos com os critérios de dosimetria previstos no § 2º do art. 22 da LINDB, desdobrando-se nos objetivos específicos de categorizar, quantificar e analisar a conformidade dos argumentos utilizados com os critérios normativos estabelecidos. A fundamentação teórica articula conceitos do direito administrativo sancionador, especialmente a evolução desse campo dinâmico que se consolidou como mecanismo essencial de repressão e disciplinamento de condutas na estrutura estatal, incorporando princípios



constitucionais fundamentais como individualização da pena e proporcionalidade (Osório, 2023). A pesquisa também se alicerça na teoria institucional do direito, que reconhece o direito como fato institucional observável empiricamente através de atos empíricos, admitindo a dicotomia entre o "ser" e o "dever ser" sem causalidade linear entre regras e condutas (Van Schooten, 2014). Para análise das respostas organizacionais às demandas normativas, utiliza-se a literatura sobre conformidade regulatória, que demonstra como organizações podem adotar diferentes estratégias frente às exigências legais, desde o cumprimento substancial até respostas meramente simbólicas que mascaram a não conformidade sem alcançar mudanças efetivas nas práticas internas (Edelman, 2016). Dessa forma, os argumentos são classificados em quatro categorias: conformidade substancial (cumprimento efetivo dos critérios da LINDB), conformidade simbólica (menção cerimonial sem aplicação efetiva), conformidade ausente (indiferença aos critérios) e conformidade resistida (resistência ativa às exigências legais). A metodologia adota abordagem empírica baseada na técnica de análise de conteúdo categorial quantitativa, reconhecida como procedimento sistemático e intersubjetivamente validado para criar inferências válidas sobre conteúdos textuais específicos (Sampaio & Lycarião, 2021). O corpus de análise foi construído por meio de argumento de pesquisa complexo na base de dados do Portal do TCU, resultando, para o recorte temporal de 2024, em 960 acórdãos que tratam de aplicação de sanções, dos quais foi selecionada amostra probabilística de 506 acórdãos mediante amostragem aleatória simples, considerando nível de confiança de 95% e margem de erro de 3%. A unidade amostral consiste nos acórdãos do TCU, enquanto a unidade de análise corresponde aos recortes textuais que registram argumentação empregada para dosimetria das sanções, contidos nos votos dos ministros. Os dados coletados estão sendo processados no software ATLAS.ti e analisados mediante procedimentos de estatística descritiva para obter visualização e interpretação adequadas dos resultados. Os resultados esperados incluem identificação e categorização sistemática dos argumentos utilizados na dosimetria das sanções do TCU, quantificação desses argumentos e análise de sua conformidade com os critérios da LINDB, proporcionando diagnóstico abrangente e preciso sobre o grau de aderência dessa corte de contas ao novo marco regulatório. A pesquisa pretende revelar empiricamente como a intervenção legislativa na LINDB influenciou a operacionalização da competência sancionatória do TCU, aferindo a distância entre o direito dos livros (law in books) e o direito em ação (law in action) no contexto específico do controle externo. Espera-se, assim, contribuir para o debate acadêmico sobre conformidade entre normas jurídicas e práticas organizacionais na administração pública, oferecendo evidências empíricas sobre os desafios de implementação de reformas legislativas em organizações consolidadas e que gozam de legitimidade institucional. A inovação metodológica reside na abordagem empírica quantitativa para investigação de fenômenos jurídicos tradicionalmente estudados sob perspectiva bibliográfica e dogmática, proporcionando observação sistemática da realidade institucional e aferição do impacto de modificações legislativas na operacionalização de competências públicas. O estudo busca contribuir para a compreensão das dinâmicas de conformidade normativa em

organizações públicas, especialmente no campo do controle externo, além de contribuições práticas para identificação de lacunas na aplicação de critérios dosimétricos pelo TCU. A abordagem quantitativa permitirá mensurar o grau de penetração dos novos critérios dosimétricos na prática decisória do TCU, fornecendo subsídios empíricos para avaliação da efetividade da reforma da LINDB e identificação de eventuais resistências institucionais à implementação de novos padrões de racionalidade decisória no exercício da competência sancionatória.

Palavras-Chave: Dosimetria; sanções administrativas; Tribunal de Contas da União – TCU; controle externo; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Referências

Edelman, L. B. (2016). *Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226400938.001.0001>

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>

Osório, F. M. (2023). *Direito Administrativo Sancionador* (9o ed). Thomson Reuters Brasil.

Sampaio, R. C., & Lycarião, D. (2021). *Análise de conteúdo categorial: Manual de aplicação*. <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6542>

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>

