



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Curso de Graduação em Direito

JURIMETRIA APLICADA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL:
uma análise empírica de sua competência sancionatória

Caio Filipe Costa Barros
Orientador: Prof. M.e Antônio Rodrigo Machado de Sousa

Brasília-DF
2023

CAIO FILIPE COSTA BARROS

JURIMETRIA APLICADA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL:
uma análise empírica de sua competência sancionatória

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. M.e Antônio Rodrigo Machado de Sousa

Brasília-DF

2023

Código de catalogação na publicação - CIP

B277j Barros, Caio Filipe Costa.

Jurimetria aplicada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal: uma análise empírica de sua competência sancionatória / Caio Filipe Costa Barros. - Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, 2023.

54 f.

Trabalho de conclusão de curso (TCC) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, Graduação em Direito, 2023.

Orientador: Prof. M.e Antônio Rodrigo Machado de Sousa.

1. Direito Administrativo. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. 4. Jurimetria. 5. Competência sancionatória. I. Título.

CDD 340

Elaborada por Natália Bianca Mascarenhas Puricelli - CRB 1/3439

CAIO FILIPE COSTA BARROS

JURIMETRIA APLICADA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL:

uma análise empírica de sua competência sancionatória

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. M.e Antônio Rodrigo Machado de Sousa.

Brasília, 29 de junho de 2023.

Banca Examinadora

Antônio Rodrigo Machado de Sousa
Professor Orientador

Lahis Rosa
Membro do CEPES

Gilson Garcia
Professor Convidado

Renato Rainha
Professor Convidado

RESUMO

Esta pesquisa jurimétrica teve por objetivo analisar empiricamente a competência sancionatória do TCDF. Para tanto, foram utilizadas técnicas de análise exploratória de dados (tabelas, gráficos e medidas-resumo). O propósito das análises descritivas foi explorar as principais perguntas norteadoras e trazer visualizações úteis para a discussão e uma maior compreensão da atividade punitiva do TCDF. As unidades de análise corresponderam a documentos do tipo *Citação* ou *Comunicação de Audiências* cadastrados no sistema de acompanhamento processual do Tribunal. De acordo com os filtros de escopo aplicados, foram selecionadas 1.465 ocorrências relacionadas à deflagração da competência sancionatória de 2017 a 2022. Para cada ocorrência foram coletadas informações relativas às características do evento sancionatório. A consolidação das variáveis compôs a base de dados utilizada no estudo. Na sequência, foram realizadas diversas análises estatísticas com vistas a apontar padrões, associações e tendências atinentes à atividade sancionatória examinada. A pesquisa buscou obter um panorama geral sobre de que forma a competência sancionatória do TCDF é concretamente exercida, fornecendo informações empíricas a respeito do comportamento desse fenômeno jurídico.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Controle Externo. Tribunal de Contas. Jurimetria. Competência sancionatória.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Localização da ferramenta <i>Pesquisa vários parâmetros</i>	14
FIGURA 2 - Tela de consulta para o documento <i>Citação</i>	15
FIGURA 3 - Tela de consulta para o documento <i>Comunicação de Audiência</i>	15

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Ocorrências por ano	23
GRÁFICO 2 - Ocorrências por tipo de infração	25
GRÁFICO 3 - Ocorrências por classe de processo	26
GRÁFICO 4 - Ocorrências por prazo para deflagração da responsabilização	28
GRÁFICO 5 - Ocorrências por jurisdicionado.....	29
GRÁFICO 6 - Ocorrências por conselheiro	31
GRÁFICO 7 - Uso de defesa técnica por tipo de responsável	34
GRÁFICO 8 - Ocorrências por prazo para julgamento da responsabilização	35
GRÁFICO 9 - Aplicação de multa por tipo de documento	36
GRÁFICO 10 - Aplicação de multa por tipo de infração	37
GRÁFICO 11 - Aplicação de multa por uso de defesa técnica	37
GRÁFICO 12 - Aplicação de multa por classe de processo	38
GRÁFICO 13 - Aplicação de multa por conselheiro	39
GRÁFICO 14 - Aplicação de multa por jurisdicionado.....	40
GRÁFICO 15 - Ocorrências por tipo de multa	41
GRÁFICO 16 - Ocorrências por inciso do art. 57 (multa simples).....	42
GRÁFICO 17 - Valor da multa simples.....	44
GRÁFICO 18 - Valor da multa proporcional ao dano	45

GRÁFICO 19 - Ocorrências por prazo para julgamento dos recursos48

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Classificação da responsabilidade financeira sancionatória do TCDF ..8
QUADRO 2 - Classificação dos processos de controle externo do TCDF 12
QUADRO 3 - Detalhamento das variáveis definidas para a coleta 17

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Ocorrências por ano23
TABELA 2 - Processos julgados conclusivamente25
TABELA 3 - Ocorrências por tipo de responsável33
TABELA 4 - Eventos de responsabilização por pessoa responsável32
TABELA 5 - Uso de defesa técnica por tipo de responsável33
TABELA 6 - Valor e quantidade por tipo de multa.....43
TABELA 7 - Valor da multa simples por conselheiro.....45
TABELA 8 - Ocorrências de aplicação da pena de inabilitação47
TABELA 9 - Resultado dos recursos por conselheiro48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABJ	Associação Brasileira de Jurimetria
AgR	Agravo Regimental
Brasiliatur	Empresa Brasiliense de Turismo
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CEB	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
e-DOC	Identificador único (protocolo) gerado no e-TCDF
e-TCDF	Sistema de Protocolo e Acompanhamento Processual Eletrônico
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Iprev	Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPjTCDF	Ministério Público junto ao TCDF
MS	Mandado de Segurança
Novacap	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal

Proflora	Florestamento e Reflorestamento S.A. (em liquidação)
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
STF	Supremo Tribunal Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
Terracap	Companhia Imobiliária de Brasília
URH	Unidade Referencial de Honorários

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA DO TCDF	4
3.	METODOLOGIA	12
3.1.	Listagem de ocorrências	13
3.2.	Coleta de dados.....	16
3.3.	Decisões adicionais na coleta de dados	21
4.	ANÁLISE ESTATÍSTICA	22
4.1.	Aspectos gerais das ocorrências	23
4.2.	Ocorrências e a fase contenciosa da responsabilização.....	25
4.2.1.	Tipo de infração.....	25
4.2.2.	Classe de processo	26
4.2.3.	Prazo de deflagração da responsabilização	27
4.2.4.	Jurisdicionado vinculado à ocorrência.....	29
4.2.5.	Conselheiro deflagrador da responsabilização.....	31
4.2.6.	Pessoa responsável	32
4.2.7.	Tipo de responsável	32
4.2.8.	Uso de defesa técnica	33
4.2.9.	Prazo de julgamento da responsabilização	35
4.2.10.	Aplicação de multa	36
4.3.	Ocorrências que foram convertidas em sanções	40
4.3.1.	Tipo de multa.....	41
4.3.2.	Valor das multas.....	43
4.3.3.	Aplicação da pena de inabilitação	46
4.3.4.	Fase recursal.....	47
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS.....	51

1. INTRODUÇÃO

O papel exercido pelos Tribunais de Contas¹ no controle da Administração Pública tem recebido cada vez mais atenção da sociedade. Se, na primeira década da Constituição de 1988, esses órgãos eram desconhecidos do público em geral², desempenhando suas atribuições de forma bastante discreta, atualmente, após incontroverso fortalecimento institucional, suas decisões têm repercutido em diversos setores da sociedade e influenciado cada vez mais as políticas públicas.

O crescente protagonismo dos Tribunais de Contas pode ser verificado pela intensa participação desses órgãos de controle na conformação das mais variadas matérias e funções de que se ocupa o Estado, abrangendo tanto objetos de fiscalização rotineiros (como licitações e contratos) assim como outros de grande repercussão pública (como a desestatização de empresas estatais e a viabilidade técnica de concessões). Tal ascensão institucional não tem passado despercebida, atraindo cada vez mais a agenda da pesquisa acadêmica, inclusive no meio jurídico³.

Um traço particular do perfil jurídico-constitucional das Cortes de Contas envolve a competência que elas detêm para atribuir, de forma autônoma e independente das demais esferas de responsabilização, sanções a agentes sujeitos à sua jurisdição controladora. No presente trabalho, a referida competência sancionatória é o foco da análise, buscando-se compreender, por meio da Jurimetria, de que forma ela é exercida concretamente, para além de seus aspectos puramente normativos.

Assim como os Tribunais do Poder Judiciário, os Tribunais de Contas armazenam em seus sistemas de acompanhamento processual uma quantidade enorme de

-
- 1 A expressão Tribunal de Contas, no singular ou no plural, será empregada neste trabalho para designar os Tribunais de Contas brasileiros de forma genérica.
 - 2 Em um dos primeiros estudos que se dedicou a investigar o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no Brasil, Speck assinalou a constatação de que “não somente a visibilidade pública da instituição do Tribunal de Contas é reduzida, como também as informações e análises acadêmicas a seu respeito são escassas”. SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 12.
 - 3 O maior interesse em acompanhar a atuação dos Tribunais de Contas é evidenciado pela articulação de grupos de pesquisa focados em estudar a temática. De se destacar, como exemplo, o Observatório do TCU, projeto de pesquisa permanente da FGV Direito SP em parceria com a SBDP, cujo acervo completo de publicações encontra-se disponível em seu sítio eletrônico (www.sbdp.org.br).

dados que pode ser utilizada, a partir de métodos estatísticos, para identificar, descrever e organizar padrões e tendências, de modo a expandir a compreensão de sua ação controladora para além do que permite a abordagem dogmática⁴.

A respeito da delimitação do objeto de estudo a um único Tribunal de Contas, ela se fez necessária por razões operacionais, tendo em vista que funcionam no Brasil ao todo trinta e três Tribunais de Contas⁵, cada qual com legislações e sistemas de acompanhamento processual próprios, o que impõe limitações para iniciativas de pesquisa de âmbito nacional — notadamente quando se trata de estudo empírico que envolve a pesquisa documental a processos. Quanto à escolha do TCDF, esta ocorreu em razão da proximidade e da familiaridade do pesquisador com o órgão⁶.

Importante registrar que o trabalho em voga não se propôs a estudar o objeto de pesquisa sob uma perspectiva puramente normativa ou dogmática (busca relacionada ao campo do *dever ser*), mas, principalmente, descrever, resumir e visualizar como esse objeto de investigação se apresenta na prática (busca relacionada ao campo do *ser*) — de modo a detectar padrões, associações e tendências. Logo, a presente pesquisa pretendeu revelar, por meio de dados empíricos, como o TCDF tem exercido, no plano concreto, sua competência sancionatória. O objetivo é contribuir para a ampliação do conhecimento a respeito de sua atividade punitiva, servindo de provocação para futuras investigações acadêmicas sobre o tema.

Para tanto, foram utilizadas técnicas de análise exploratória de dados, também conhecida como estatística descritiva. A análise exploratória compreende a aplicação de tabelas, gráficos e medidas-resumo com vistas a reunir, organizar e analisar as variáveis (atributos ou características) de um conjunto de dados. Na pesquisa jurídica, tal esforço estatístico de compactação, sumarização, análise e interpretação de informações quantitativas insere-se no promissor campo de estudo da Jurimetria,

4 Para mais trabalhos envolvendo o uso de métodos estatísticos na análise das funções exercidas pelos Tribunais de Contas, ver GARCIA, Gilson Piqueras. **Jurimetria aplicada aos Tribunais de Contas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

5 Os Tribunais de Contas brasileiros encontram-se assim divididos: Tribunal de Contas da União; Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal; Tribunal de Contas dos Municípios (apenas nos Estados da Bahia, Goiás e Pará); e Tribunais de Contas do Município (apenas nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro).

6 O pesquisador é auditor de controle externo no TCDF.

conceituada por Nunes⁷ como “a disciplina do conhecimento que utiliza a metodologia estatística para investigar o funcionamento de uma ordem jurídica” e apresentada por Yeung⁸ “como um método de pesquisa baseado no uso do empirismo, combinado com análises estatísticas, aplicado ao estudo do Direito”.

Adicionalmente, a presente pesquisa utilizou como eixo de investigação o conjunto de questões norteadoras listadas a seguir. Convém salientar que as referidas indagações serviram de guia para orientar a etapa de coleta de dados, ajudando na compreensão sobre que tipo de variáveis associadas à competência sancionatória do TCDF eram mais relevantes para serem observadas e que, portanto, deveriam ser inseridas no escopo do levantamento — ou seja, as perguntas abaixo serviram de primeiro insumo para a compreensão da atividade sancionatória do Tribunal:

- a) Quais espécies de sanções são mais aplicadas?
- b) Quais tipologias de infrações são mais sancionadas?
- c) Qual é o valor das multas aplicadas?
- d) Em que medida as infrações apontadas resultam em aplicação de sanção?
- e) Quais são as características dos responsáveis sancionados?
- f) Em quais classes de processos há maior incidência de sanções?
- g) Em quais jurisdicionados há maior incidência de sanções?
- h) A aplicação de sanções difere entre os conselheiros?
- i) Qual é o prazo de julgamento das infrações?
- j) A defesa técnica por advogado tem influência na aplicação de sanções?
- k) Em que medida as multas aplicadas são impugnadas?
- l) Qual é o resultado dos recursos interpostos?
- m) Qual é o prazo de julgamento dos recursos?

O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos, além desta parte introdutória. No Capítulo 2, são apresentados alguns contornos teóricos da

7 NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, RB-5.1.

8 YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maira Rocha (org.) **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 249. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

competência sancionatória dos Tribunais de Contas, com a devida ênfase aos aspectos normativos atinentes ao TCDF. O Capítulo 3 trata dos aspectos metodológicos da pesquisa (delimitação das unidades de análise, procedimento de coleta e organização dos dados). No Capítulo 4, são apresentados os resultados da pesquisa — trata-se do bloco de informações mais denso, em que são expostos os principais achados. Por fim, no Capítulo 5, são tecidas considerações finais sobre a pesquisa.

2. COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA DO TCDF

Muito embora auxiliem o respectivo Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública (nos termos do art. 71, *caput*, da Constituição de 1988), convém destacar que os Tribunais de Contas não se acham institucionalmente subordinados àquele Poder. De acordo com Medauar⁹, as Cortes de Contas estão desvinculadas da estrutura de qualquer dos três poderes, configurando instituição estatal independente. Este também é o entendimento de Britto¹⁰, para quem os Tribunais de Contas são órgãos que se ligam diretamente, sem se valer de intermediários, ao ente político respectivo, não pertencendo, organicamente, a nenhum dos três Poderes constituídos — à semelhança do que ocorre com o Ministério Público.

De se realçar, assim, a distinção jurídica entre órgão que exerce auxílio e órgão auxiliar, conforme pontuam Mendes e Branco¹¹, que advertem que o auxílio exercido pelos Tribunais de Contas não os torna órgãos auxiliares ou subordinados ao Poder Legislativo. Prova disso é que parcela das competências constitucionais conferidas aos Tribunais de Contas¹² é exercida sem qualquer crivo ou revisão do Parlamento. Daí porque, para Britto¹³, o contributo dos Tribunais de Contas, longe de representar

9 MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 138.

10 BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Editora Fórum, 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 14 maio 2023.

11 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2.388.

12 Sem embargo de as competências elencadas nos incisos do art. 71 da Constituição de 1988 se referirem ao TCU, elas se aplicam, naquilo que couber, aos demais Tribunais de Contas, por força do que dispõe o *caput* do art. 75 (imposição de simetria com o modelo federal).

13 BRITTO, Carlos Ayres, *op. cit.*

subalternidade, traduziria, em verdade, “co-participação no exercício da atuação controladora externa que é própria de cada Poder Legislativo”.

A respeito das competências dos Tribunais de Contas, a doutrina costuma sistematizá-las em funções. De acordo com a classificação elaborada por Lima¹⁴, elas podem ser agrupadas nas seguintes: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa. Para fins do presente trabalho, é de relevo se aprofundar na função sancionadora — ou sancionatória, terminologia que será adotada neste trabalho para fins de padronização.

A mencionada função encontra-se assentada no inciso VIII do art. 71 da Constituição de 1988, de onde se extrai que, no exercício do controle externo, o Tribunal de Contas é competente para “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Pelegri¹⁵ sustenta que “[a] sanção é um dos instrumentos colocados à disposição do Tribunal de Contas pelo legislador constituinte, no sentido de que este bem realize o controle das contas públicas” e enfatiza que, se não houvesse a possibilidade jurídica de aplicação de penalidade, o papel controlador dessas Cortes seria certamente esvaziado, na medida em que a sujeição a sanções representa elemento que condiciona os gestores públicos ao cumprimento de suas determinações.

Gameiro¹⁶ informa que, no Direito Português, o Tribunal de Contas¹⁷ encontra-se investido de poderes para efetivar, de forma exclusiva e autônoma, a

14 LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019, pp. 88-92.

15 PELEGRINI, Márcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora**: contornos constitucionais. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 107. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8365>. Acesso em: 14 maio 2023.

16 GAMEIRO, António Ribeiro. A responsabilidade financeira pública: sua modernidade. In: GAMEIRO, António Ribeiro. **O Controlo Financeiro Externo do Estado**. Coimbra: Almedina, 2021, p. 25.

17 De acordo com o art. 214 da Constituição da República Portuguesa, “(o) Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas”, cumprindo-lhe, entre outras competências, “(e)fectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei”. De se ressaltar que o Tribunal de Contas de Portugal integra a categoria “Tribunais” (arts. 110 e 209), exercendo, ao lado dos demais Tribunais do país, função jurisdicional *stricto sensu*.

responsabilidade por infrações financeiras, regime de responsabilização denominado pela doutrina portuguesa como responsabilidade financeira. Ainda segundo o autor, a responsabilidade financeira é subdividida em duas modalidades: a sancionatória (aplicação de sanções) e a reintegratória (obrigação de repor recursos públicos).

Em que pese o Direito Brasileiro ainda não reconheça formalmente a autonomia jurídica do regime de responsabilidade financeira¹⁸, sendo corriqueiro apenas a advertência de que a responsabilidade imposta pelos Tribunais de Contas é independente das demais esferas de responsabilização¹⁹ (cível, criminal e administrativa), é possível perceber que a mencionada separação terminológica — em termos de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória — também se mostra aplicável às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas brasileiros²⁰.

Isso porque, no Brasil, de modo similar, os Tribunais de Contas exercem pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário. A pretensão punitiva (sancionatória), como já dito, encontra respaldo no inciso VIII do art. 71 da Constituição de 1988, ao passo que a de ressarcimento ao erário (reintegratória) está assentada na parte final do inciso II do referido dispositivo — “julgar [...] as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.

No âmbito do Distrito Federal, a responsabilidade financeira reintegratória é apontada no art. 20, *caput*, da Lei Complementar do DF n. 1, de 9 de maio de 1994

-
- 18 Em dissertação de mestrado, Gomes examina a hipótese de existir, no Brasil, responsabilidade financeira enquanto espécie de responsabilidade jurídica autônoma. GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-093734/publico/Responsabilidade_Financeira_Versao_Final.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.
- 19 Apesar de ostentar independência frente às demais instâncias, já foi atribuída a suas decisões a natureza jurídica de atos administrativos, consoante registrado no voto condutor do MS 33.340/DF: “O Tribunal de Contas da União ostenta a condição de órgão independente da estrutura do Estado brasileiro [...], tendo suas decisões a natureza jurídica de atos administrativos passíveis de controle jurisdicional”. Também já ocorreu de decisão do TCU ser categorizada como espécie de instância administrativa, como anotado no voto condutor do MS 26.969/DF: “[...] merece destaque o fato de a instância judicial da improbidade administrativa ser distinta da instância administrativa que se desenvolve no âmbito do Tribunal de Contas da União”.
- 20 Uma possibilidade de internalização, no ordenamento jurídico brasileiro, da responsabilidade financeira enquanto modalidade de responsabilização autônoma seria sua previsão normativa na lei complementar que vier a dispor sobre a “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”, conforme preceitua o inciso V do art. 163 da Constituição de 1988.

(Lei Orgânica do TCDF²¹), que dispõe sobre a condenação, em caso de contas irregulares com débito, ao pagamento da dívida. Já a responsabilidade financeira sancionatória²² está indicada no art. 56, que prevê a aplicação de multa proporcional ao dano ao erário; no art. 57, que trata de hipóteses sujeitas à aplicação de multa simples (limitada a um valor máximo); bem como no art. 60, que dispõe sobre a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal.

No que diz respeito à multa simples, de acordo com o § 2º do art. 57, cabe ao Regimento Interno do Tribunal dispor sobre a sua gradação em função da gravidade abstrata da infração. O Regimento Interno do TCDF — aprovado pela Resolução TCDF n. 296, de 15 de setembro de 2016 — vai tratar da matéria no art. 272, prevendo, para cada uma das infrações puníveis com multa simples, um intervalo, em percentuais, de limites mínimo e máximo para essa espécie de sanção, que se sujeita, como mencionado, ao valor máximo previsto para essa penalidade. Importante salientar que o valor máximo é fixado em ato do próprio Tribunal, sendo, atualmente, de R\$ 34.782,59, conforme Portaria TCDF n. 399, de 5 de dezembro de 2016.

Ao analisar a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal, Gomes²³ sublinha que a responsabilidade financeira sancionatória pode ser efetivada em face de infrações por atos essencialmente financeiros e de infrações por atos não essencialmente financeiros. Segundo o autor, enquanto, no primeiro grupo, as infrações envolvem, em alguma medida, condutas que digam respeito à atividade financeira estatal (em sentido amplo); no segundo, as infrações correspondem à

21 A Lei Orgânica do TCDF, assim como diversas outras dos demais Tribunais de Contas subnacionais, adotou como paradigma a Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992). No entanto, diferentemente da lei federal, a lei distrital não consignou a penalidade de declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitações, prevista no art. 46 da Lei Orgânica do TCU.

22 A Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, em seu art. 5º, prevê infrações administrativas contra as leis de finanças públicas. Como tais infrações são processadas e julgadas pelos Tribunal de Contas, é possível compreender que a responsabilização pelo cometimento delas também se insere no campo substantivo da responsabilidade financeira sancionatória. Apesar disso, neste trabalho, optou-se por não abordar o sancionamento das referidas infrações.

23 GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, pp. 35-36. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-093734/pt-br.php>. Acesso em: 14 maio 2023.

violação dos deveres de colaboração com o Tribunal de Contas — como cumprir determinações, não sonegar informações e não perturbar fiscalizações.

Comparando a tipologia aplicada para a responsabilidade financeira sancionatória em Portugal com as infrações previstas na Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU), o citado autor²⁴ verifica também ser possível adotar a mesma categorização no Brasil, tendo em vista que a referida lei comina sanção (multa simples) para casos envolvendo mera violação de deveres acessórios que visam permitir ou facilitar a atuação controladora da Corte de Contas federal (infrações previstas nos incisos IV a VII do art. 58). De se salientar que a Lei Orgânica do TCDF vai no mesmo sentido, reproduzindo tais infrações nos incisos IV a VII do art. 57.

Diante do exposto, é possível consolidar, conforme demonstrado no QUADRO 1, de que forma se encontra conceitualmente estruturada a responsabilidade financeira sancionatória do TCDF, utilizando, para esse fim, as seguintes categorias de classificação: tipo de infração (se por ato essencialmente financeiro ou não) e tipo de sanção (se multa proporcional ao dano, multa simples ou inabilitação). Tal estrutura conceitual mostra-se útil para a análise ambicionada no presente estudo, razão pela qual foi adotada na composição das variáveis qualitativas (ou categóricas).

QUADRO 1

Classificação da responsabilidade financeira sancionatória do TCDF

Tipo de infração	Tipo de sanção	Previsão legal	Descrição da infração
Infração por ato essencialmente financeiro	Multa proporcional ao dano	Art. 56	Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário
	Multa simples (<i>continua</i>)	Art. 57, inciso I	Contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único, do art. 20 desta Lei Complementar
		Art. 57, inciso II	Ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial
		Art. 57, inciso III	Ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário

24 GOMES, Emerson Cesar da Silva, *op. cit.*, pp. 37-38.

Tipo de infração	Tipo de sanção	Previsão legal	Descrição da infração
Infração por ato não essencialmente financeiro	(continuação) Multa simples	Art. 57, inciso IV	Não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal
		Art. 57, inciso V	Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas
		Art. 57, inciso VI	Sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal
		Art. 57, inciso VII	Reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal
Não se aplica ²⁵	Inabilitação	Art. 60	Sem prejuízo das sanções previstas na Seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal

Elaboração própria.

É importante destacar que a atividade controladora do TCDF (e dos Tribunais de Contas em geral) não se revela inerentemente sancionatória — ou seja, os processos de controle externo (denominação utilizada nesse trabalho para identificar os processos por meio dos quais são procedimentalizadas as competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas²⁶) não são iniciados e impulsionados com a

25 A sanção de inabilitação é, em regra, aplicada cumulativamente com outra sanção, seja decorrente de ato essencialmente financeiro ou não, desde que a infração praticada seja considerada particularmente grave pelo Tribunal.

26 A atuação controladora do Tribunal de Contas se desenvolve de forma processualizada, como de regra deve atuar toda a Administração Pública. Sucede que o processo das Cortes de Contas ostenta natureza “de colorido quase-jurisdicional” (conforme anotado no voto condutor do MS 23.550/DF) que vai diferenciá-lo de um mero processo administrativo, uma vez que ele tem por finalidade controlar atos emanados da Administração Pública (função controladora) e não concretizar objetivos previstos em lei (função administrativa). Daí porque será adotada a denominação “processo de controle externo” para os processos que instrumentalizam as funções controladoras do Tribunal de Contas, diferenciando-os dos demais processos administrativos. Vale notar que essa denominação tem sido utilizada pelo próprio STF, como indicam as ementas dos julgamentos dos AgR em MS 37.646/DF e 37.923/DF, que citam expressamente essa nomenclatura ao se referir aos processos que tramitam no TCU. Ademais, vale mencionar que tal denominação tem sido prevista em Propostas de Emenda à Constituição em discussão no Congresso Nacional (PEC 40/2016-SF, PEC 22/2017-SF e PEC 329/2013-CD).

motivação de aplicar sanções. A iniciativa sancionatória vai eclodir incidentalmente, quando, no decorrer das fiscalizações, isto é, no curso das ações de controle, o Tribunal se deparar com condutas antijurídicas passíveis de responsabilização.

Dessa forma, a deflagração da pretensão punitiva inaugura um curso processual específico dentro do processo de controle externo: a fase contraditória ou contenciosa para fins de imposição de responsabilidade. Essa etapa processual, que pode ser instrumentalizada no mesmo feito ou em autos apartados, consubstancia o exercício da função sancionatória do Tribunal de Contas e, por revelar uma lógica punitiva, representa um sub-ramo do direito público sancionador, atraindo, conforme assinala Pelegrini²⁷, a incidência de alguns princípios próprios do direito penal, mormente a garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

De acordo com a ritualística do processo de controle externo, são dois os atos processuais que demarcam o início da fase contraditória: a citação ou a audiência dos responsáveis (jurisdicionados e/ou terceiros²⁸). Só após a efetivação desses atos de convocação é que os responsáveis passam a integrar a relação processual sancionatória na posição de sujeitos passivos. Ademais, é pertinente sublinhar que a citação é o ato praticado quando houver a constatação de ocorrência de débito²⁹ (art. 13, II, da Lei Orgânica do TCDF), enquanto a audiência é realizada sempre que verificado ato infracional do qual não resulte prejuízo ao erário (art. 13, III, c/c art. 43, II).

Apesar de a citação provocar a eclosão da fase contraditória do processo de controle externo com vistas ao ressarcimento ao erário (responsabilidade reintegratória), caso, ao final, seja proferida decisão condenatória que impute débito aos responsáveis, também é possível a aplicação cumulativa de multa proporcional ao dano (responsabilidade sancionatória). Verifica-se, com isso, que o processo de

27 PELEGRINI, Márcia. *op. cit.*, p. 64.

28 Na terminologia adotada pelos Tribunais de Contas, considera-se jurisdicionado toda pessoa, física ou jurídica, que esteja sujeita à obrigação de prestar contas prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988. Já terceiro é toda pessoa que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, conforme dispõe o art. 17, § 2º, b, da Lei Orgânica do TCDF.

29 Vale anotar, portanto, que a citação para o processo de controle externo ostenta definição particularizada, não possuindo o mesmo significado da citação para o processo civil. Apesar disso, mantém-se a característica de ser, junto com a audiência, condição de eficácia da fase sancionatória para o responsável, bem como requisito de validade dos atos processuais subsequentes.

responsabilização deflagrado pela citação possui natureza dúplice (dimensões reintegratória e sancionatória), ao passo que a audiência tensiona apenas a imposição de responsabilidade sancionatória mediante a aplicação de multa simples.

Convém, ainda, registrar que as decisões condenatórias que impõem a obrigação de pagar débito ou multa — ou seja, que imputam responsabilidade reintegratória ou sancionatória, respectivamente — recebem a forma de acórdão, ato decisório com status de título executivo extrajudicial (conforme previsto no art. 71, § 3º, da Constituição de 1988), e que é confeccionado individualizadamente por responsável, exceto nos casos em que seja fixada responsabilidade solidária pelo dano.

Outrossim, tendo em vista que o processo de controle externo delinea o exercício das diversas competências atribuídas aos Tribunais de Contas, é natural que seja possível classificá-lo de acordo com o tema ou a matéria nele tratada. Tal categorização propicia a subdivisão dos processos por classe (assim como ocorre na esfera judicial), de modo a evidenciar de que ação controladora cuidam os autos. Contudo, diferentemente do que se observa no Poder Judiciário, cuja uniformidade de classificação atualmente é garantida pela aplicação das Tabelas Processuais Unificadas criadas pelo CNJ³⁰, não há padronização nacional no tocante aos processos que tramitam nos Tribunais de Contas, cabendo a cada Corte regulamentar a questão de acordo com suas necessidades e peculiaridades institucionais.

No âmbito do TCDF, a matéria encontra-se regulada pela Portaria TCDF n. 414, de 25 de outubro de 2019, que instituiu o Plano de Classificação de Documentos do Tribunal. No referido normativo, há minuciosa categorização dos processos autuados e recebidos pela Corte, tanto no bojo das suas atividades administrativas como de controle externo. No entanto, como tal classificação tem por finalidade atender à demanda interna de gestão documental e arquivística do TCDF, sendo, por conta disso, bastante detalhada e pormenorizada, optou-se, para a finalidade do presente estudo,

30 As Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário foram criadas pela Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007, e visam à uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos, movimentações e documentos processuais aplicáveis a todos os órgãos do Poder Judiciário. O Sistema de gestão das referidas tabelas pode ser acessado em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php.

pela adoção de classificação própria, indicada no QUADRO 2, com vistas a simplificar o uso desse dado como variável qualitativa na coleta de dados:

QUADRO 2

Classificação dos processos de controle externo do TCDF

Classe	Descrição
Avaliação da gestão fiscal	Processo que envolve a avaliação do cumprimento das leis orçamentárias, da LRF, das metas fiscais e dos limites de aplicação de recursos
Tomada e prestação de contas anual	Processo que envolve o julgamento de tomadas ou prestações de contas anuais, extraordinárias e as relativas aos contratos de gestão
Tomada de contas especial	Processo que envolve o julgamento de tomadas de contas especiais, instauradas ou convertidas
Apreciação de atos de pessoal	Processo que envolve a análise da legalidade de atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão e de editais de concursos públicos
Exame de licitações, contratos e outros ajustes	Processo que envolve o exame de editais de licitações, de compras diretas (por dispensa ou inexigibilidade de licitação), bem como o acompanhamento de contratos, convênios, concessões e outros ajustes
Representação do MPJTCDF	Processo que envolve a análise de representação formulada por membros do Ministério Público junto ao Tribunal
Representação de outros legitimados	Processo que envolve a análise de representação formulada pelos demais legitimados
Denúncia	Processo que envolve a análise de denúncia encaminhada ao Tribunal
Auditoria	Processo que envolve a realização de auditoria, seja qual for a modalidade (financeira, operacional ou de conformidade) ou o objeto auditado
Inspeção	Processo que envolve a realização de inspeção, instrumento de fiscalização utilizado em regra para ações de controle cujo escopo não comporta a realização de auditoria

Elaboração própria.

3. METODOLOGIA

Como já adiantado, a presente pesquisa compreende uma abordagem quantitativa da competência sancionatória do TCDF. Para a sua operacionalização, usou-se a técnica de pesquisa documental a processos do Tribunal nos quais se detectou a deflagração da sua pretensão punitiva. O acesso aos processos foi realizado diretamente por intermédio do sistema do TCDF para criação e tramitação de documentos

e processos, denominado e-TCDF³¹. Os dados foram analisados com o software *Microsoft Excel*, no qual também foram geradas as visualizações gráficas.

De acordo com a ABJ³², toda pesquisa jurimétrica abrange necessariamente três etapas: 1) listagem de processos, 2) coleta de dados e 3) análise estatística. Para a presente pesquisa, em vez de optar pela listagem de processos, a primeira etapa envolveu o levantamento dos números identificadores de outras unidades de análise consideradas mais adequadas ao objetivo da pesquisa, conforme explicado na sequência. Já a etapa de coleta compreende o acesso às unidades de análise por meio de seus números identificadores, obtendo as informações que são relevantes para o estudo. A terceira etapa corresponde à análise estatística dos dados coletados.

Quanto à escolha das unidades de análise, conforme considerações lançadas no capítulo anterior, cabe lembrar que a pretensão punitiva do Tribunal se inicia com a deflagração da fase contenciosa. Considerando que tal fase é demarcada pela prolação de decisões que determinam a citação ou a audiência dos responsáveis, optou-se neste estudo por utilizar como unidade de análise os referidos eventos. No e-TCDF, tais atos processuais são cadastrados como documentos do tipo *Citação e Comunicação de Audiência*. Por conta disso, a existência desses documentos juntados aos autos foi escolhida como unidade de análise. Vale pontuar que os documentos cadastrados no sistema recebem um valor de identificação único, denominado *e-DOC*, de modo que cada *e-DOC* listado correspondeu a uma ocorrência.

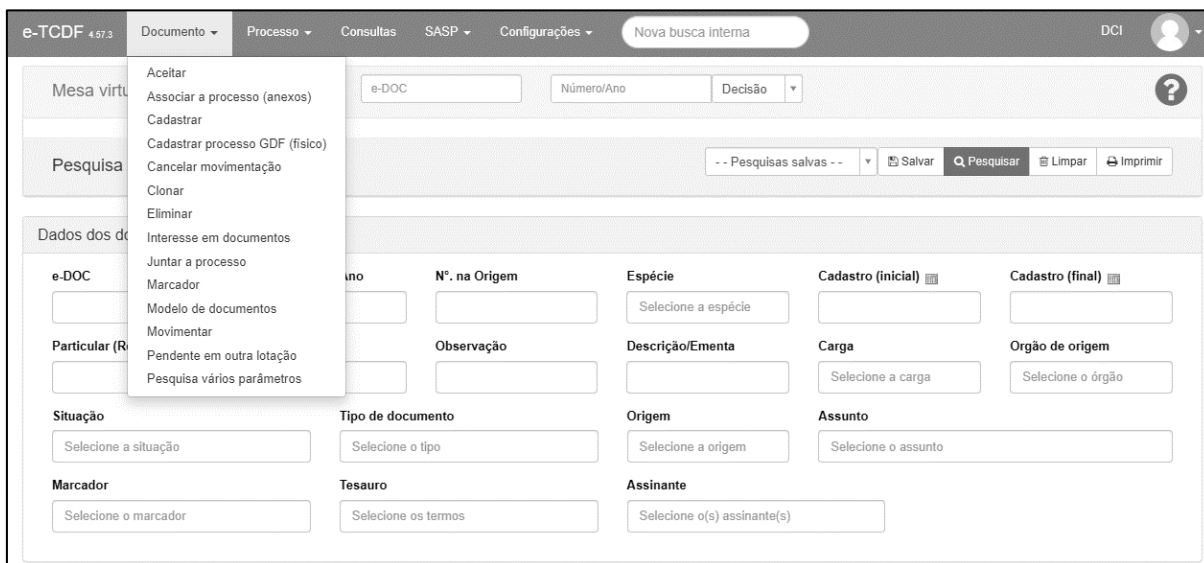
3.1. Listagem de ocorrências

Nesta etapa, foi necessário listar todos os documentos do tipo *Citação e Comunicação de Audiência* que se encaixaram nos filtros de escopo. Para tanto, utilizou-se a ferramenta *Pesquisa vários parâmetros*, disponível no fim da guia *Documento*, situada no menu superior do e-TCDF, conforme indicado na FIGURA 1:

31 O e-TCDF é um aplicativo web acessado via navegador (etcdf.tc.df.gov.br). Embora o pesquisador tenha acesso ao sistema em razão do vínculo profissional com o órgão, foi requerida autorização específica para a coleta de dados com vistas à investigação acadêmica pretendida, tendo sido firmado termo de compromisso sobre a observância dos requisitos legais aplicáveis.

32 NUNES, Marcelo Guedes; BERGER, Renato (coord.). **Observatório do mercado de capitais: atividade disciplinar da CVM**. São Paulo: Associação Brasileira de Jurimetria, 2023, p. 13. Disponível em: https://abjur.github.io/obsMC/relatorio/obs_mc_abj.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

FIGURA 1
Localização da ferramenta *Pesquisa vários parâmetros*



O primeiro filtro de escopo envolveu a restrição da consulta aos documentos que estivessem juntados a processo (seleção disponível no campo *Situação*), de modo a excluir aqueles registros criados, mas que, por alguma falha ou vício, foram posteriormente eliminados. O segundo delimitou o levantamento apenas a processos que constassem como arquivados (seleção disponível no campo *Status*). Tal recorte decorre da natureza retrospectiva do presente estudo, pois se buscou inserir no escopo da pesquisa apenas aqueles processos considerados definitivamente julgados pelo Tribunal. O último filtro diz respeito ao recorte temporal. Tendo em vista que o valor máximo vigente para a multa simples foi atualizado pela última vez em dezembro de 2016³³, reputou-se pertinente, a fim de propiciar um referencial uniforme para mensuração da quantificação dessa sanção, considerar apenas os processos cuja fase contraditória fosse posterior a esse marco — ou seja, de 2017 em diante.

A aplicação combinada dos filtros indicados deu ensejo à realização de duas consultas na ferramenta *Pesquisa vários parâmetros*, uma para cada tipo de documento, ou seja, se *Citação* ou *Comunicação de Audiência*. A FIGURA 2 e a FIGURA 3 ilustram os campos que foram preenchidos nas respectivas pesquisas:

33 Nos termos da Portaria TCDF nº 399, de 5 de dezembro de 2016.

FIGURA 2
Tela de consulta para o documento *Citação*

e-TCDF 4.57.3 Documento ▾ Processo ▾ Consultas SASP ▾ Configurações ▾ Nova busca interna DCI

Mesa virtual

Pesquisa de documentos -- Pesquisas salvas --

Dados dos documentos

e-DOC	Número	Ano	Nº. na Origem	Espécie	Cadastro (inicial)	Cadastro (final)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione a espécie"/>	<input type="text" value="01/01/2017"/>	<input type="text" value="31/12/2022"/>
Particular (Remetente)	Localização	Observação	Descrição/Ementa	Carga	Orgão de origem	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione a carga"/>	<input type="text" value="Selecione o órgão"/>	
Situação	Tipo de documento		Origem	Assunto		
<input type="text" value="x Juntado a processo"/>	<input type="text" value="x CITAÇÃO"/>		<input type="text" value="Selecione a origem"/>	<input type="text" value="Selecione o assunto"/>		
Marcador	Tesouro	Assinante				
<input type="text" value="Selecione o marcador"/>	<input type="text" value="Selecione os termos"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) assinante(s)"/>				

Dados dos processos

Número	Ano	Orgão de origem	Assunto	Jurisdicionado
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) órgão(s)"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) assunto(s)"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) jurisdicionado(s)"/>

Status

<input type="checkbox"/> A classificar	<input type="checkbox"/> A distribuir	<input type="checkbox"/> Aguardando	<input type="checkbox"/> Anexado
<input type="checkbox"/> Apensado	<input checked="" type="checkbox"/> Arquivado	<input type="checkbox"/> Arquivado na unidade	<input type="checkbox"/> Em análise
<input type="checkbox"/> Em pauta	<input type="checkbox"/> Empréstimo	<input type="checkbox"/> Encaminhado ao GDF	<input type="checkbox"/> Excluído
<input type="checkbox"/> Instruído	<input type="checkbox"/> Sobrestado		

FIGURA 3
Tela de consulta para o documento *Comunicação de Audiência*

e-TCDF 4.57.3 Documento ▾ Processo ▾ Consultas SASP ▾ Configurações ▾ Nova busca interna DCI

Mesa virtual

Pesquisa de documentos -- Pesquisas salvas --

Dados dos documentos

e-DOC	Número	Ano	Nº. na Origem	Espécie	Cadastro (inicial)	Cadastro (final)
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione a espécie"/>	<input type="text" value="01/01/2017"/>	<input type="text" value="31/12/2022"/>
Particular (Remetente)	Localização	Observação	Descrição/Ementa	Carga	Orgão de origem	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione a carga"/>	<input type="text" value="Selecione o órgão"/>	
Situação	Tipo de documento		Origem	Assunto		
<input type="text" value="x Juntado a processo"/>	<input type="text" value="x COMUNICAÇÃO DE AUDIÊNCIA"/>		<input type="text" value="Selecione a origem"/>	<input type="text" value="Selecione o assunto"/>		
Marcador	Tesouro	Assinante				
<input type="text" value="Selecione o marcador"/>	<input type="text" value="Selecione os termos"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) assinante(s)"/>				

Dados dos processos

Número	Ano	Orgão de origem	Assunto	Jurisdicionado
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) órgão(s)"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) assunto(s)"/>	<input type="text" value="Selecione o(s) jurisdicionado(s)"/>

Status

<input type="checkbox"/> A classificar	<input type="checkbox"/> A distribuir	<input type="checkbox"/> Aguardando	<input type="checkbox"/> Anexado
<input type="checkbox"/> Apensado	<input checked="" type="checkbox"/> Arquivado	<input type="checkbox"/> Arquivado na unidade	<input type="checkbox"/> Em análise
<input type="checkbox"/> Em pauta	<input type="checkbox"/> Empréstimo	<input type="checkbox"/> Encaminhado ao GDF	<input type="checkbox"/> Excluído
<input type="checkbox"/> Instruído	<input type="checkbox"/> Sobrestado		

A partir das consultas acima descritas, foi possível extrair duas listagens de *e-DOCs* concernentes aos documentos *Citação* e *Comunicação de Audiência* que preencheram a todos os requisitos de escopo. O resultado da consolidação dessas listas passou a compor a listagem final de ocorrências a serem investigadas.

3.2. Coleta de dados

Em bases de dados, cada linha deve corresponder a uma observação (uma unidade de análise) e cada coluna representa uma característica (também chamada de variável) dessa observação. Na presente pesquisa, cada linha correspondeu a um *e-DOC* do tipo *Citação* ou *Comunicação de Audiência* — ou simplesmente ocorrência — e cada coluna indicou uma informação a respeito do processo e da competência sancionatória deflagrada pelo ato consubstanciado no respectivo documento.

No que diz respeito às variáveis, é de relevo mencionar que elas podem ser classificadas em dois grupos: variáveis qualitativas (cujos valores podem ser separados em categorias ou atributos que se distinguem por características não numéricas) ou variáveis quantitativas (cujos valores são expressos em números e descrevem quantidades³⁴). As variáveis qualitativas se subdividem ainda em ordinais (quando há a possibilidade de ordenar seus valores) e nominais (quando uma ordem não pode ser estabelecida entre seus valores). Por sua vez, as variáveis quantitativas podem ser do tipo discretas (quando todos os valores possíveis podem ser enumerados) ou contínuas (quando qualquer valor numérico é possível).

Com vistas a conhecer o comportamento da competência sancionatória do TCDF e poder responder as questões norteadoras da presente pesquisa, a base de dados foi organizada a partir das variáveis assinaladas no QUADRO 3:

34 Nem sempre uma variável representada por números é classificada como quantitativa, pois alguns atributos que assumem valores numéricos não servem para realizar operações (não podem ser somados, subtraídos, multiplicados e divididos e o resultado dessa operação ter um significado que faça sentido). Esse é o caso, por exemplo, das variáveis *data_documento*, *processo*, *data_processo*, *responsável*, *data_julgamento_defesa* e *data_julgamento_recurso*.

QUADRO 3

Detalhamento das variáveis definidas para a coleta

Variável	Descrição	Classificação	Valores
e-doc	Identificação única do documento no e-TCDF	Qualitativa nominal	Sequência de dígitos (números e letras) gerada automaticamente pelo sistema (ex.: EC747572)
tipo_documento	Se o documento é do tipo Citação ou Comunicação de Audiência	Qualitativa nominal	1. Citação 2. Comunicação de Audiência
data_documento	Data que o documento foi cadastrado no e-TCDF	Qualitativa nominal	Dia, mês e ano em que o documento foi cadastrado (ex.: 23/10/2019)
processo	Número e ano do processo	Qualitativa nominal	Sequência de dígitos associada ao ano de autuação do processo (ex.: 21543/2012)
data_processo	Data de autuação do processo	Qualitativa nominal	Dia, mês e ano em que o processo foi autuado (ex.: 23/10/2019)
prazo_inicio_julgamento	Fração em anos que representa o número de dias transcorridos entre data_processo e data_documento	Quantitativa contínua	Fração em anos (ex.: 2,4 anos)
classe_processo	Classe do processo (conforme classificação do QUADRO 2)	Qualitativa nominal	1. Avaliação da gestão fiscal 2. Tomada e prestação de contas anual 3. Tomada de contas especial 4. Apreciação de atos de pessoal 5. Exame de licitações, contratos e outros ajustes 6. Representação do MPJTCDF 7. Representação de outros legitimados 8. Denúncia 9. Auditoria 10. Inspeção

Variável	Descrição	Classificação	Valores
conselheiro_1	Conselheiro que proferiu o voto-condutor da decisão que determinou a citação ou a audiência	Qualitativa nominal	1. André Clemente Lara de Oliveira 2. Anilcélia Luzia Machado 3. Antônio Renato Alves Rainha 4. Inácio Magalhães Filho 5. José Roberto de Paiva Martins 6. Manoel Paulo de Andrade Neto 7. Márcio Michel Alves de Oliveira 8. Paulo Tadeu Vale da Silva
responsável	CPF ³⁵ ou CNPJ do responsável	Qualitativa nominal	Sequência de 11 dígitos, no caso do CPF, e de 14, no caso do CNPJ, sem pontos, traços ou barras (ex.: 11122233344 para o CPF ou 11222333444455 para o CNPJ)
tipo_responsável	Se pessoa física ou pessoa jurídica	Qualitativa nominal	1. Pessoa física 2. Pessoa jurídica
houve_defesa_técnica	Se houve ou não defesa técnica por advogado	Qualitativa nominal	1. Sim 2. Não
jurisdicionado	Órgão ou entidade ao qual se referiu a matéria tratada no processo	Qualitativa nominal	Sigla ou abreviação do órgão ou entidade (ex.: Detran, DER, CLDF etc.)
tipo_infração	Se a infração que deflagrou a fase contraditória decorreu de ato essencialmente financeiro ou não	Qualitativa nominal	1. Infração por ato essencialmente financeiro 2. Infração por ato não essencialmente financeiro
houve_multa	Se o responsável foi ou não sancionado	Qualitativa nominal	1. Sim 2. Não

35 O CPF dos responsáveis foi o único dado pessoal coletado nesta pesquisa. A sua utilização está em conformidade com o art. 4º, II, b, da LGPD (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), segundo o qual o regime jurídico nela estabelecido não se aplica ao tratamento de dados realizado para fins exclusivamente acadêmicos. Além disso, a disponibilização desses dados encontra-se amparada em base legal apropriada, haja vista que foi realizada para atender o legítimo interesse da presente pesquisa acadêmica, nos termos do art. 7º, IX, da LGPD. Por fim, impõe frisar que o tipo de análise realizada neste estudo não permite a identificação dos titulares dos dados, na medida em que eles foram compilados e sumarizados por meio de técnicas de estatística descritiva.

Variável	Descrição	Classificação	Valores
conselheiro_2	Conselheiro que proferiu o voto-condutor da decisão que julgou a responsabilidade do responsável na fase contenciosa	Qualitativa nominal	<ol style="list-style-type: none"> 1. André Clemente Lara de Oliveira 2. Anilcéia Luzia Machado 3. Antônio Renato Alves Rainha 4. Inácio Magalhães Filho 5. José Roberto de Paiva Martins 6. Manoel Paulo de Andrade Neto 7. Márcio Michel Alves de Oliveira 8. Paulo Tadeu Vale da Silva
data_julgamento_defesa	Data da sessão em que foi julgada a responsabilidade do responsável na fase contenciosa	Qualitativa nominal	Dia, mês e ano em que foi julgada a responsabilidade do responsável (ex.: 23/10/2019)
prazo_julgamento_defesa	Fração em anos que representa o número de dias transcorridos entre data_documento e data_julgamento_defesa	Quantitativa contínua	Fração em anos (ex.: 2,4 anos)
tipo_multa	Em caso de sancionamento, se foi aplicada multa proporcional ao dano ou multa simples	Qualitativa nominal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multa proporcional ao dano 2. Multa simples
inciso_multa_simples	Em caso de multa simples, qual inciso do art. 57 da Lei Orgânica do TCDF serviu de fundamento. Se foi aplicada a multa do art. 56, não se aplica.	Qualitativa nominal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inciso I 2. Inciso II 3. Inciso III 4. Inciso IV 5. Inciso V 6. Inciso VI 7. Inciso VII 8. Não se aplica
valor_multa	Valor da multa aplicada	Quantitativa contínua	Montante financeiro, em reais, da multa aplicada (ex.: R\$ 5.000,00)
houve_inabilitação	Se houve ou não aplicação da pena de inabilitação	Qualitativa nominal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sim 2. Não

Variável	Descrição	Classificação	Valores
houve_recurso	Se houve ou não interposição de recurso contra decisão de aplicou sanção (exceto embargos de declaração)	Qualitativa nominal	1. Sim 2. Não
conselheiro_3	Conselheiro que proferiu o voto-condutor da decisão que apreciou recurso contra a atribuição de responsabilidade sancionatória	Qualitativa nominal	1. André Clemente Lara de Oliveira 2. Anilcéia Luzia Machado 3. Antônio Renato Alves Rainha 4. Inácio Magalhães Filho 5. José Roberto de Paiva Martins 6. Manoel Paulo de Andrade Neto 7. Márcio Michel Alves de Oliveira 8. Paulo Tadeu Vale da Silva
resultado_recurso	Em caso de interposição de recurso, se ele foi provido, parcialmente provido ou não provido	Qualitativa nominal	1. Provido 2. Parcialmente provido 3. Não provido
data_julgamento_recurso	Data em que o recurso foi julgado	Qualitativa nominal	Dia, mês e ano em que foi julgado o recurso (ex.: 23/10/2019)
prazo_julgamento_recurso	Fração em anos que representa o número de dias transcorridos entre data_julgamento_defesa e data_julgamento_recurso	Quantitativa contínua	Fração em anos (ex.: 2,4 anos)

Elaboração própria.

Importante destacar que a sequência das variáveis foi estruturada para permitir o preenchimento sequencial das informações e apenas nos casos em que tal preenchimento fosse aplicável — visto que não são todas as ocorrências que geram dados válidos para inserção no conjunto completo de colunas. Por exemplo, nos casos em que não houve a interposição de recurso, os dados referentes às variáveis *conselheiro_3*, *resultado_recurso*, *data_julgamento_recurso* e *prazo_julgamento_recurso* não são aplicáveis, ficando, portanto, sem preenchimento.

3.3. Decisões adicionais na coleta de dados

Durante a etapa de classificação dos dados, houve a necessidade de tomar decisões adicionais com vistas à uniformização e ao aperfeiçoamento do levantamento de parte das informações consultadas, seja por envolverem certo grau de subjetividade, circunstância que precisa ser mitigada no âmbito de uma pesquisa quantitativa, seja para antecipar possíveis problemas subsequentes na fase de análise estatística. Tais decisões estão listadas a seguir, separadas por variável:

- a) *classe_processo*: nem sempre a fase contenciosa da responsabilização ocorre no processo original. Foram detectadas ocorrências em que os autos consultados haviam sido constituídos em apartado apenas para tratar da pretensão punitiva deflagrada em outro processo. Para esses casos, adotou-se como classe do processo aquela relativa aos autos originais;
- b) *houve_defesa_técnica*: para considerar existente a defesa técnica do responsável, verificou-se se houve juntada de qualquer documento ou peça com indicação de outorga de mandato para representação do responsável por advogado, independente da fase em que a representação foi formalizada. Além disso, não se considerou defesa técnica aquela exercida pelo próprio responsável — ainda que fosse advogado com inscrição na OAB. Convém também observar que a variável foi considerada negativamente atendida (valor igual a *não*) nas situações em que o responsável se quedou inerte, tendo sido considerado revel pelo Tribunal;
- c) *jurisdicionado*: a organização administrativa do Governo do Distrito Federal não é estável no tempo, sujeitando-se a sucessivos rearranjos de sua estrutura, seja por conveniência política ou por necessidade de melhor organizar os seus serviços administrativos. Diante disso, foi necessário adaptar a classificação dos jurisdicionados à estrutura mais recente da Administração Pública distrital, efetuando o enquadramento daqueles órgãos e entidades extintos ou transformados nas estruturas administrativas que por ventura lhe sucederam. Além disso, no tocante às subsidiárias das empresas estatais, suas ocorrências foram remanejadas para a respectiva controladora, evitando a fragmentação de ocorrências dentro de um mesmo conglomerado societário. Por fim, nos processos envolvendo fundos

públicos, foi considerado como jurisdicionado o órgão ou entidade ao qual o fundo encontra-se administrativamente vinculado;

- d) *houve_recurso*: a variável foi considerada positivamente atendida (valor igual a *sim*) apenas nas situações em que o recurso interposto buscou a modificação ou a anulação de ato decisório que imputou responsabilidade sancionatória. Tal advertência é particularmente relevante nos casos das ocorrências derivadas de citações, pois um número significativo delas resultou apenas na imposição de responsabilidade reintegratória (dever de ressarcimento) e na rejeição das contas do responsável (contas julgadas irregulares), sem que houvesse cominação específica de sanção — multa proporcional ao dano, multa simples ou inabilitação; e
- e) *resultado_recurso*: a variável recebeu classificação igual a *provido* tão somente nos casos em que foi dado provimento ao recurso interposto a fim de infirmar totalmente a sanção cominada na fase contenciosa. De modo semelhante ao informado no item anterior, caso o julgamento favorável do recurso não tenha abarcado a imputação de responsabilidade sancionatória, restringindo seus efeitos reformadores a outros aspectos do ato decisório impugnado, a variável foi classificada com o valor igual a *não provido*. Ademais, o valor equivalente a *provido parcialmente* foi destinado aos casos em que a decisão proferida em grau recursal foi eficaz para reduzir o importe da multa ou o prazo da penalidade de inabilitação.

4. ANÁLISE ESTATÍSTICA

No capítulo anterior, foi apresentada a metodologia para a listagem, coleta e organização dos dados. Neste capítulo, avança-se na apresentação da análise exploratória desse conjunto de dados. As ocorrências foram sumarizadas ora mediante o uso de estatística descritiva univariada (visando descrever a distribuição de uma única variável), ora por meio de estatística descritiva bivariada (utilizada para descrever a associação entre duas variáveis), a depender do enfoque da análise.

Os resultados encontram-se organizados em três seções: 1) primeiramente, a análise dos aspectos mais gerais do conjunto de ocorrências; 2) em seguida, a análise dessas ocorrências com foco na fase contenciosa da atividade sancionatória, sem restringir o escopo aos eventos em que houve a aplicação de sanções; 3) por fim, a

análise apenas das ocorrências em que a pretensão punitiva do Tribunal foi consumada — ou seja, considerando somente aquelas em que a deflagração da fase contenciosa foi posteriormente convertida na aplicação de sanções.

4.1. Aspectos gerais das ocorrências

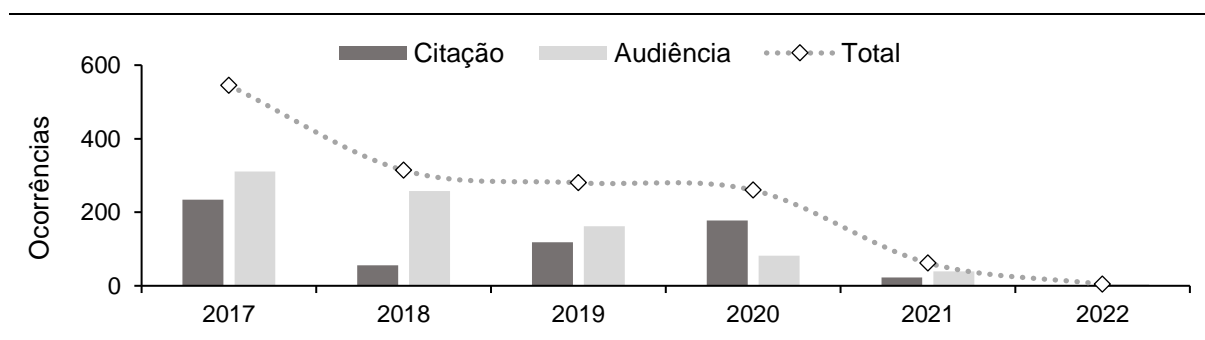
Conforme mostram a TABELA 1 e o GRÁFICO 1, foi possível identificar um total de 1.465 ocorrências de documentos do tipo *Citação* ou *Comunicação de Audiência* cadastrados no e-TCDF que atenderam aos filtros de escopo aplicados na fase de listagem de ocorrências. A distribuição das ocorrências sinaliza um moderado predomínio dos casos de audiências (58,4%) em comparação às citações (41,6%) como eventos deflagradores da competência sancionatória do TCDF. A quantidade de audiências foi consistentemente superior à de citações, com a exceção do ano de 2020, quando se verificou uma inversão na relação entre os eventos.

TABELA 1
Ocorrências por ano

Tipo de documento	Ano						Total	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Quant.	%
Citação	234	56	118	178	23	0	609	41,6
Audiência	311	258	162	82	39	4	856	58,4
Total	545	314	280	260	62	4	1.465	-

Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

GRÁFICO 1
Ocorrências por ano



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Dois comentários adicionais precisam ser feitos no tocante aos dados representados acima. Primeiramente, a redução de ocorrências ao longo do período de

coleta não permite inferir uma redução da atividade sancionatória do Tribunal. A diminuição observada é inerente à característica retrospectiva da pesquisa, cujo escopo está limitado às ocorrências identificadas em processos já arquivados — isto é, processos que concluíram sua tramitação. Por conta disso, o menor registro de ocorrências recentes se dá porque é igualmente menor a quantidade de processos com eventos desse tipo já arquivados. Sendo assim, os dados coletados não autorizam reflexões sobre a dinâmica da competência sancionatória ao longo dos anos examinados, devendo ser analisados de forma global, como um todo.

Necessário também ressaltar que a quantidade de ocorrências não corresponde à mesma quantidade de processos, ou seja, não há uma equivalência numérica (um para um) entre as variáveis documento e processo. Isso se dá porque atos de chamamento à responsabilização (citações e audiências), como mencionado anteriormente, são individualizados por responsável, não sendo incomum que, numa única fase contraditória, tenham sido convocados mais de um responsável, podendo todos eles estar respondendo pela mesma infração ou por infrações distintas. Também não é vedado que, num único processo, sejam deflagradas pretensões punitivas em momentos diversos, a depender da continuidade instrutiva da fiscalização.

Daí porque, ao se eliminar a contagem duplicada de processos (suprimindo aqueles indicados mais de uma vez por conterem múltiplos documentos do tipo *Citação* ou *Comunicação de Audiência*), constatam-se apenas 538 processos em que a competência sancionatória do Tribunal foi deflagrada — número significativamente inferior ao quantitativo de 1.465 relativo ao total de ocorrências levantadas.

Para fins meramente comparativos, convém realçar que o TCDF, por meio de seu relatório de atividades elaborado anualmente³⁶, divulga a quantidade de processos que foram julgados de forma conclusiva. Na TABELA 2, foram compiladas as informações dos relatórios de 2017 a 2022³⁷, sendo possível verificar que o total de processos julgados conclusivamente alcançou a marca de 15.441 — patamar bastante superior à quantidade de processos relacionados na base de dados desta

36 O referido documento é elaborado em atendimento ao que dispõe o art. 78, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como o art. 82 da Lei Orgânica do TCDF.

37 Os relatórios de atividades do TCDF estão disponíveis para acesso na página de transparência do Tribunal: <https://www2.tc.df.gov.br/2-controle-social/relatorio-de-atividades-do-tcdf/>.

pesquisa. Tal proporção sugere que a competência sancionatória do TCDF desempenha um papel residual na dinâmica da atuação controladora do Tribunal.

TABELA 2

Processos julgados conclusivamente

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Frequência	3.335	3.449	2.644	2.887	2.976	3.037 ¹	15.441

Fonte: Relatórios de Atividades do TCDF.

Nota: ¹ Os dados disponíveis para 2022 abarcam apenas os três primeiros trimestres.

Elaboração própria.

4.2. Ocorrências e a fase contenciosa da responsabilização

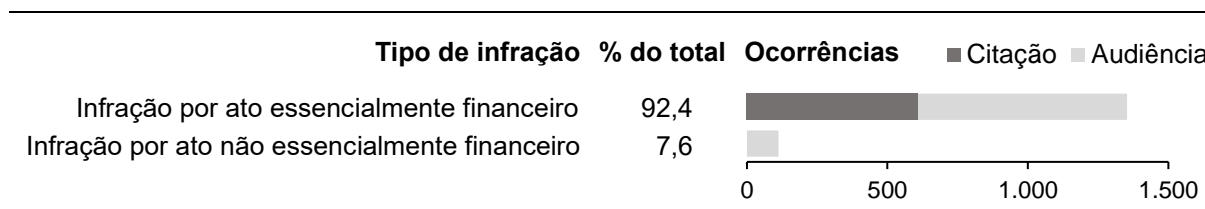
Para o escopo desta seção, buscou-se analisar, a partir dos dados coletados, as principais características da atividade sancionatória desenvolvida pelo TCDF na etapa contenciosa — isto é, desde a sua deflagração até o julgamento de mérito, independentemente de ter havido, ao final, aplicação de sanção.

4.2.1. Tipo de infração

Inicia-se o exame com a sumarização da competência sancionatória por tipo de infração, conforme classificação apresentada no QUADRO 1. A redução dos dados mediante essa categorização indica que a deflagração da pretensão punitiva do TCDF envolve, mais frequentemente, infrações por ato essencialmente financeiro (92,4%) e, só residualmente, infrações por ato não essencialmente financeiro (7,6%), conforme demonstrado no GRÁFICO 2:

GRÁFICO 2

Ocorrências por tipo de infração



Fonte: e-TCDF.

Elaboração própria.

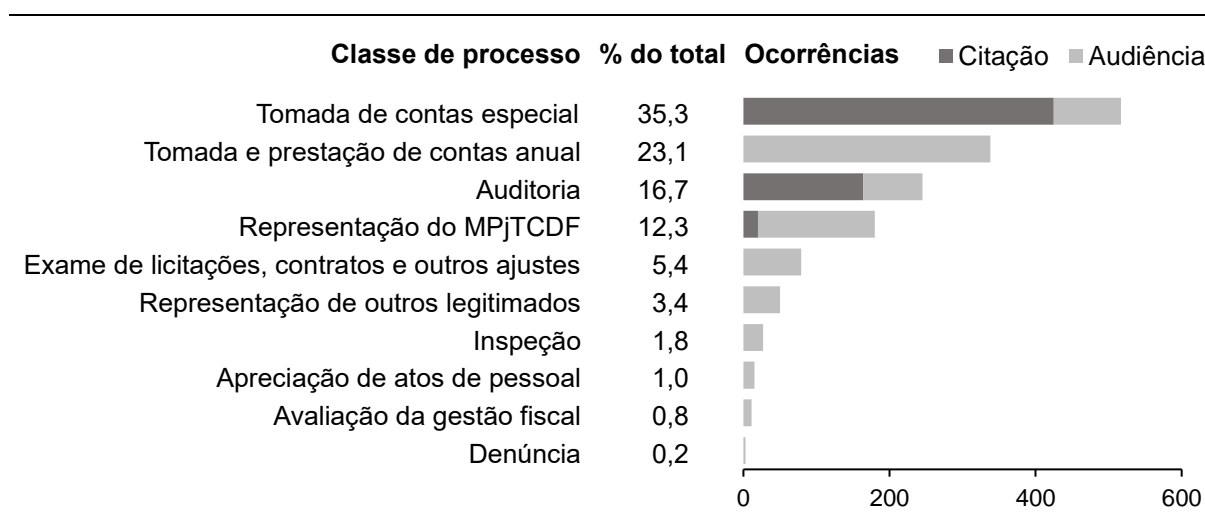
Como a infração por ato não essencialmente financeiro é uma categoria teórica aqui utilizada para agrupar tipificações que não estão relacionadas com a repressão de condutas contrárias à boa gestão pública, mas sim aos casos de injustificada

inobservância do dever de colaboração com a atividade controladora do Tribunal, é razoável se inferir que ou os jurisdicionados, em geral, não impõem obstáculos ao controle externo, ou a Corte de Contas reprime a violação desse dever de forma comedida, recrutando essa competência punitiva apenas em situações excepcionais, sendo possível, ainda, tratar-se da combinação dessas duas hipóteses.

4.2.2. Classe de processo

Relativamente à descrição do comportamento da competência sancionatória por classe de processo (conforme classificação apresentada no QUADRO 2), nota-se que o contencioso sancionatório do TCDF está mais concentrado em quatro classes processuais, a saber: tomada de contas especial, tomada e prestação de contas anual, auditoria e representação do MPJTCDF. Tais classes de processo vão corresponder, conjuntamente, a 87,4% do total de citações e audiências.

GRÁFICO 3
Ocorrências por classe de processo



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Observa-se que os atos de citação estão centralizados nos processos de contas especiais, dinâmica que já era aguardada em razão da natureza preponderantemente ressarcitória dessa classe processual. Já as citações observadas nos processos de auditoria e de representação do MPJTCDF resultam da

conversão das irregularidades identificadas nesses feitos em tomada de contas especial — conforme a previsão contida no art. 46, *caput*, da Lei Orgânica do TCDF³⁸.

De outra ponta, nota-se que as audiências ocorrem em todas as espécies processuais, com maior destaque para as contas anuais, o que retrata a elevada representatividade dessa classe processual no acervo do Tribunal. Adicionalmente, considerando que a audiência é um ato precursor de potencial aplicação da sanção de multa simples, é possível inferir que essa espécie de penalidade ostenta comportamento mais pulverizado e transversal, perpassando por todas as classes processuais — diferentemente da citação, que, como visto, correlaciona-se com as tomadas de contas especiais, sejam elas instauradas ou convertidas.

4.2.3. Prazo de deflagração da responsabilização

Outra dimensão de análise abarcou o tempo transcorrido entre a autuação dos processos e a deflagração das respectivas fases contenciosas para fins de imputação de responsabilidade. A mensuração desse lapso se mostra relevante em razão da construção jurisprudencial do STF no sentido de reconhecer a incidência de prazo prescricional para as Cortes de Contas exercitarem as suas competências institucionais — entre elas a pretensão punitiva —, tendo a Suprema Corte entendido pela sujeição do TCU ao regime prescricional estabelecido na Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que prevê o prazo prescricional quinquenal³⁹.

É importante ressaltar que o TCDF, atento a essa questão, promoveu a regulamentação interna do regime de prescrição das suas pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário por intermédio da Decisão Normativa TCDF n. 5, de 15 de dezembro de 2021, ficando estabelecido o prazo de prescrição de 5 anos, por analogia com a Lei n. 9.873, de 1999, em consonância com a jurisprudência do STF. Passou-

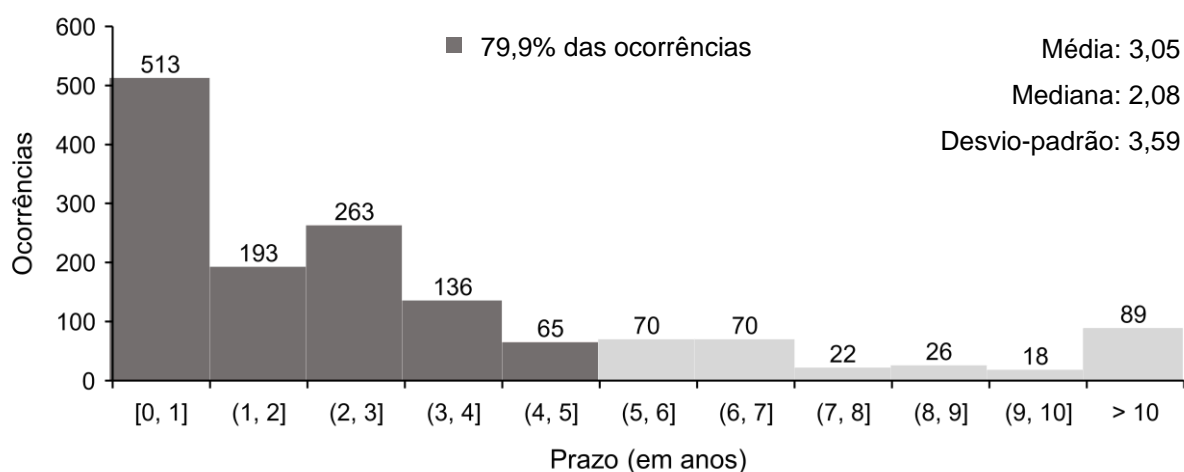
38 Art. 46. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a **conversão do processo em tomada de contas especial**, salvo a hipótese prevista no art. 84 desta Lei. (grifou-se)

39 Em reiterados julgamentos de mandados de segurança interpostos contra deliberações do TCU, o STF tem ratificado a prescritibilidade da pretensão punitiva da Corte de Contas federal, indicando a sua sujeição ao regime indicado na Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999. Mais recentemente, no julgamento do Tema 899 da repercussão geral, assentou-se, também, a prescritibilidade da pretensão ressarcitória do TCU, tendo sido fixada a seguinte tese: “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

se, então, a aferir a ocorrência dessa circunstância em todos os processos de responsabilização, seja de ofício, seja por provocação dos responsáveis.

No GRÁFICO 4, é possível observar que a eclosão do contencioso para fins responsabilização ocorreu com maior frequência nos anos iniciais dos processos (concentrados à esquerda), com 79,9% desses eventos acontecendo ainda nos 5 primeiros anos de tramitação do processo. Tal dinâmica encontra-se também refletida nas medidas de tendência central para o conjunto de prazos, com a média calculada em 3,05 anos e a mediana em 2,08 anos. É útil recordar que a média representa a soma de todas as observações dividida pelo número de observações, enquanto a mediana é o valor que divide a distribuição em duas partes iguais⁴⁰.

GRÁFICO 4
Ocorrências por prazo para deflagração da responsabilização



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Apesar da tendência retratada no gráfico, nota-se uma quantidade não desprezível de ocorrências em que a deflagração da fase contraditória só foi concretizada após 5 anos da autuação do processo, o que eventualmente pode implicar o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva. Todavia, ainda que a competência sancionatória do TCDF se sujeite ao prazo prescricional quinquenal, é válido pontuar que a aplicação do instituto da prescrição requer a adequada identificação do termo

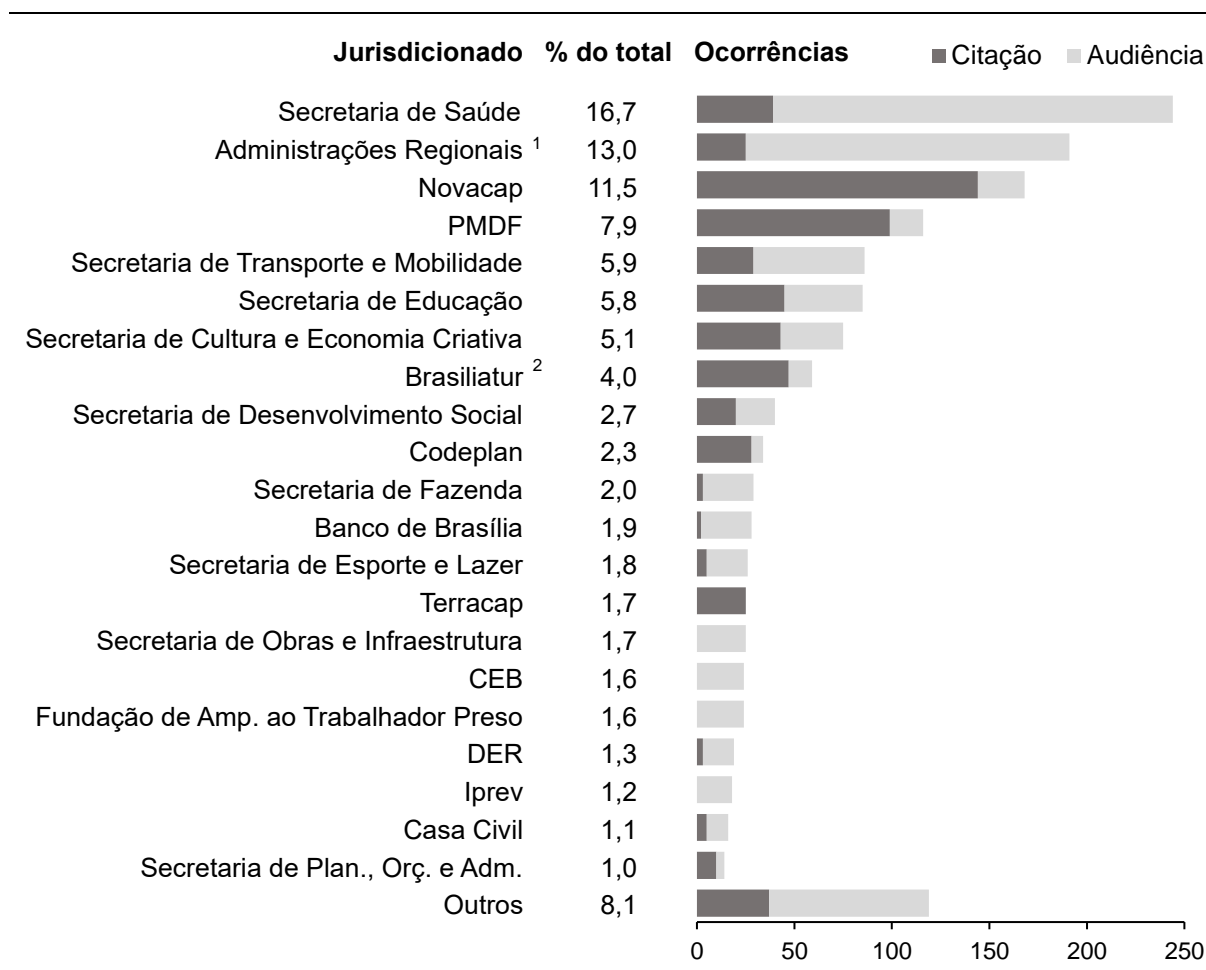
40 Aconselha-se a análise da mediana em conjunto com a média para uma melhor compreensão da distribuição dos dados, na medida em que a mediana — diferentemente da média — tem a vantagem de não ser influenciada por valores extremos, sendo preferível quando a distribuição dos dados é muito assimétrica.

inicial da contagem do lustro, bem como a análise conjugada das causas de aumento do prazo prescricional (hipóteses interruptivas e suspensivas).

4.2.4. Jurisdicionado vinculado à ocorrência

Já na avaliação das ocorrências por jurisdicionado, constatou-se uma concentração relevante da atividade sancionatória do TCDF em face, principalmente, de responsáveis vinculados à Secretaria de Saúde, seguidos por aqueles ligados às Administrações Regionais — que foram agrupadas para fins dessa análise —, à Novacap e à PMDF, conforme evidenciado no GRÁFICO 5. É possível observar que esse grupo de jurisdicionados representa cerca de 50% das ocorrências verificadas.

GRÁFICO 5
Ocorrências por jurisdicionado



Fonte: e-TCDF.

Notas: ¹ As administrações regionais foram agrupadas. ² Entidade já extinta.

Elaboração própria.

Quanto à Secretaria de Saúde, não há dúvidas de que a saúde pública representa uma área de expressiva atenção para os órgãos de controle, tanto pela sua indiscutível relevância social como pela materialidade dos recursos dispendidos. Apesar disso, não se pode ignorar que a centralidade da atividade sancionatória no referido órgão também pode ser explicada, ainda que parcialmente, por eventuais disfuncionalidades de governança na organização administrativa da pasta.

De se destacar, também, o elevado número de eventos de responsabilização relacionados às Administrações Regionais. Vale mencionar que tais órgãos atuam, em regra, na coordenação de serviços públicos em suas respectivas localidades, supervisionando e executando diversas ações governamentais descentralizadas. Elas estão, portanto, organicamente situadas na ponta final da oferta de diversos serviços, o que talvez resulte em maior exposição a riscos de cometimento de falhas. Além disso, é sabido que, nessas unidades, parcela expressiva dos cargos em comissão são ocupados por servidores sem vínculo efetivo⁴¹, fator este cuja influência na proeminência de sanções aplicadas pelo TCDF não pode ser descartada.

Em relação à Novacap, não surpreende que esteja dentro do grupo com maior relevância na atividade sancionatória do TCDF. Isso porque a companhia é a principal responsável pela execução de obras de interesse do governo distrital, além de atuar prestando outros serviços de conservação da infraestrutura urbana. Todavia, diferentemente da Secretaria de Saúde e das Administrações Regionais, cujos eventos de responsabilização estão concentrados em casos de audiências, na Novacap a primazia é de ocorrências de citação — o que indica que os eventos de responsabilização estão mais relacionados a suspeitas de prejuízo (responsabilidade reintegratória), compreendendo, por isso, casos de tomadas de contas especiais.

No que se refere à PMDF, apesar de o órgão integrar a segurança pública ao lado do CBMDF e da PCDF, o que se vê é que os eventos de responsabilização, nessa área, estão intensamente aglutinados apenas naquele órgão. Não há, assim, uma disseminação de ocorrências de forma mais ou menos homogênea nos três principais

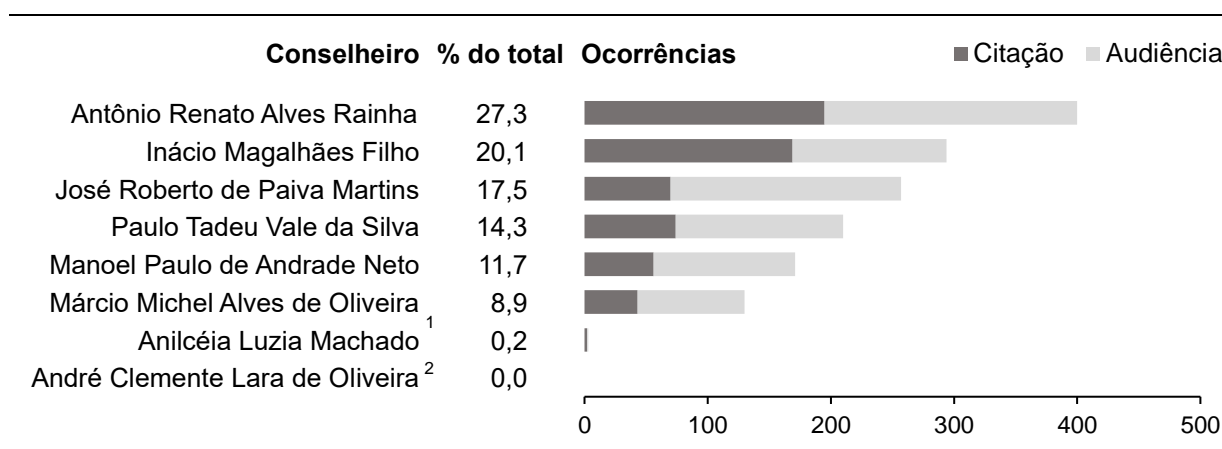
41 De acordo com o Relatório Analítico sobre as Contas de Governo de 2021, tópico 2.2.1.1 – Quantitativo de Pessoal, nas Administrações Regionais “85,9% dos cargos em comissão são ocupados por servidores sem vínculo (1.504 de 1.751 cargos) e em duas delas nem sequer há servidor do quadro efetivo”. Relatório disponível no e-DOC 4CF5C390 do Processo n. 10.669/2021-e.

órgãos da segurança pública distrital, despontando a PMDF como foco da atividade sancionatória do TCDF. Ademais, também chama a atenção que os eventos de responsabilização, assim como observado na Novacap, são majoritariamente representados por casos de citação, muito embora a PMDF não tenha como eixo central de suas atividades a execução de obras e serviços de engenharia.

4.2.5. Conselheiro deflagrador da responsabilização

Buscou-se na observação desta variável identificar como se comportou a deflagração da atividade sancionatória por conselheiro, comparando a distribuição de frequência das ocorrências entre eles. O GRÁFICO 6 exibe uma distribuição pouco homogênea de ocorrências em função dessa variável, quando o esperado seria uma dispersão dos dados mais uniforme. Contudo, o que se vê é uma concentração mais acentuada de eventos de responsabilização em alguns conselheiros que em outros.

GRÁFICO 6
Ocorrências por conselheiro



Fonte: e-TCDF.

Nota: ¹ Presidiu o TCDF nos biênios 2017–2018 e 2019–2020. ² Tomou posse apenas no fim de 2021.

Elaboração própria.

Importante acrescentar que a tendência observada pode ser eventualmente influenciada por circunstâncias relativas à distribuição dos processos entre os membros do corpo deliberativo do Tribunal, sendo certo que algumas matérias — como visto em 4.2.2 *Classe de processo* — são mais propensas a resultar eventos de responsabilização que outras. Todavia, tal relação não foi investigada nesse estudo.

4.2.6. Pessoa responsável

De acordo com a TABELA 3, nota-se que a análise centrada na variável responsável demonstra não existir uma tendência de deflagração de eventos de responsabilização em face dos mesmos responsáveis (repetição de sujeitos passivos), sendo muito mais frequente que os responsáveis tenham figurado uma única vez no polo passivo da atividade sancionatória do TCDF. Adicionalmente, a distribuição de frequência acumulada aponta que, em aproximadamente 95% das observações, a repetição de responsáveis alcançou o máximo três eventos.

TABELA 3
Eventos de responsabilização por pessoa responsável

Quantidade de eventos	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)	Frequência acumulada (%)
1	782	79,47	79,47
2	119	12,09	91,57
3	36	3,66	95,22
4	12	1,22	96,44
5	4	0,41	96,85
6	5	0,51	97,36
7	8	0,81	98,17
8	10	1,02	99,19
9	3	0,30	99,49
≥ 10	5	0,51	100,00

Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

4.2.7. Tipo de responsável

No que diz respeito ao tipo de responsável que se sujeita à pretensão punitiva do TCDF, verifica-se, na TABELA 4, haver significativo predomínio de responsáveis pessoas físicas (91,3%) em comparação a pessoas jurídicas (8,7%). Percebe-se que o resultado observado é bastante impactado pelos casos de audiência. Tais eventos não apenas são superiores numericamente (como visto na TABELA 1), mas — por envolverem a deflagração da responsabilização para fins de aplicação de multa simples — só podem ter como sujeito passivo pessoas físicas (agentes públicos).

TABELA 4
Ocorrências por tipo de responsável

Tipo de responsável	Citação		Audiência		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Pessoa física	483	79,3	854	99,8	1.337	91,3
Pessoa jurídica	126	20,7	2 ¹	0,2	128	8,7
Total	609	-	856	-	1.465	-

Fonte: e-TCDF.

Nota: ¹ As duas ocorrências foram dirigidas aos representantes legais das respectivas entidades.
Elaboração própria.

4.2.8. Uso de defesa técnica

No que concerne ao uso de defesa técnica, é possível constatar, conforme indicado na coluna *Total* da TABELA 5, uma forte tendência dos responsáveis de não utilizarem essa prerrogativa, cuja verificação foi registrada em apenas 30,9% das ocorrências levantadas. Tal cenário reflete o caráter facultativo da constituição de procurador, advogado ou não, no âmbito do TCDF — e dos Tribunais de Contas em geral⁴² — de modo que é autorizado às partes praticar diretamente os atos processuais, conforme dispõe o art. 118 do Regimento Interno do TCDF⁴³.

TABELA 5
Uso de defesa técnica por tipo de responsável

Houve defesa técnica?	Pessoa física		Pessoa jurídica		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Sim	390	29,2	62	48,4	452	30,9
Não	947	70,8	66	51,6	1.013	69,1
Total	1.337	-	128	-	1.465	-

Fonte: e-TCDF.

Elaboração própria.

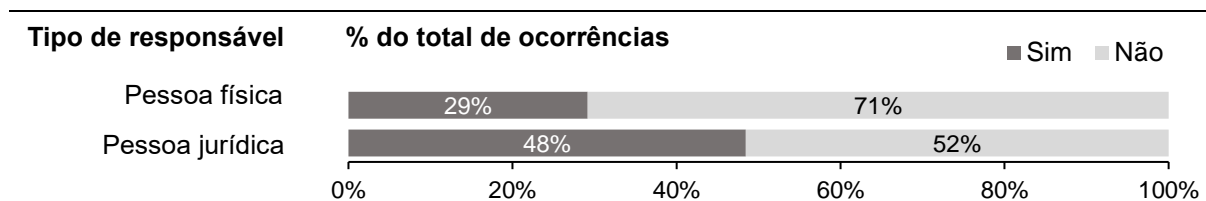
Adicionalmente, com base na análise bivariada desse dado em associação à variável tipo de responsável, foi possível observar uma maior inclinação dos responsáveis pessoa jurídica em se valerem de defesa técnica por advogado (48,4%) em

42 Em consonância com o entendimento firmado pelo STF na sua Súmula Vinculante 5 (“A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”).

43 Art. 118. As partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado.

comparação com os responsáveis pessoa física (29,2%), conforme visualização exibida no GRÁFICO 7. Tal diferença é substancial, correspondendo a uma discrepância de mais de 60% no comportamento dessa variável entre os tipos de responsável.

GRÁFICO 7
Uso de defesa técnica por tipo de responsável



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Algumas hipóteses podem ser sugeridas para explicar esse fenômeno. Além do aspecto estritamente econômico, tendo em vista o comprometimento financeiro que a contratação de advogado impõe aos responsáveis — o que, no caso das pessoas físicas, pode significar um dispêndio relevante frente ao orçamento pessoal —, há de se cogitar que o perfil predominante de agentes públicos no rol de responsáveis também contribui para esse quadro. Isso porque há uma tendência que esse perfil de responsável apresente certo nível de especialização técnico-profissional na área em que foi demandado, o que pode estimular um viés favorável à realização da defesa por conta própria, dispensando a intervenção de um advogado.

Outra linha de raciocínio possui relação com os valores das multas atribuídas pelo TCDF. Antecipando em parte o que será abordado adiante em *4.3.2 Valor das multa*, a média e a mediana do valor para a multa simples — associada aos casos de audiência e que, portanto, têm mais relevância para os responsáveis pessoas físicas — foram, respectivamente, R\$ 6.228,89 e R\$ 3.478,26. Contudo, de acordo com a Tabela de Honorários da OAB/DF⁴⁴, os honorários mínimos para defesa em processo administrativo disciplinar (modalidade de representação que mais se aproxima da responsabilização perante Tribunal de Contas) é de R\$ 14.679,20⁴⁵.

44 A referida Tabela fixa valores de honorários mínimos na contratação de serviços advocatícios prestados por advogados inscritos na Seccional da OAB no Distrito Federal. Disponível em: <https://oabdf.org.br/wp-content/uploads/2021/08/NOVA-TABELA-DE-HONORARIOS.pdf>.

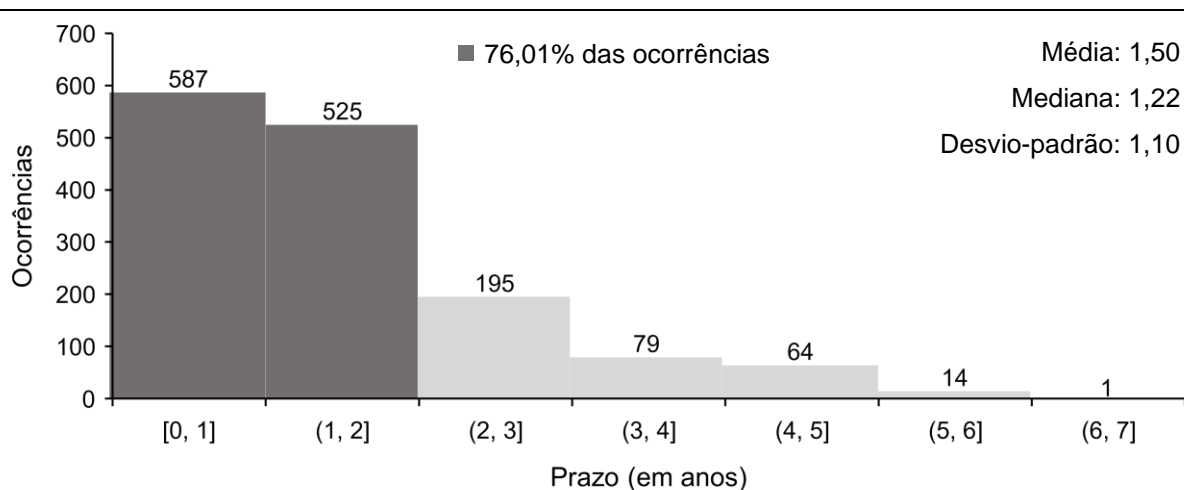
45 O valor mínimo indicado na Tabela de Honorários da OAB/DF é de 40 URH (quando não adotado percentual sobre o proveito econômico). A URH publicada para junho de 2023 foi de R\$ 366,98, conforme disponibilizado pela entidade em seu sítio eletrônico (oabdf.org.br/urh/).

Diante desses dados e presumindo que os responsáveis façam uma análise prévia de custo-benefício ao decidirem pela contratação ou não de advogado para a defesa em processos de responsabilização perante o TCDF, é razoável se inferir que o patamar de valoração das multas simples impostas pelo Tribunal pode significar um incentivo à não constituição de advogado para defesa nesses casos, em que pese a responsabilização imposta pelo TCDF não se limitar à aplicação dessa sanção, podendo abarcar, em algumas situações, a penalidade de inabilitação, a condenação ao ressarcimento de eventual dano e o julgamento irregular das contas.

4.2.9. Prazo de julgamento da responsabilização

No que respeita ao prazo de julgamento da responsabilização — período decorrido entre o início da fase contenciosa e a decisão de mérito — o GRÁFICO 8 mostra que mais de 76,1% das ocorrências foram julgadas em até 2 anos. A média do prazo de julgamento foi de 1,5 anos e a mediana foi de 1,22 anos. Em um número reduzido de ocorrências (15 observações), as decisões de mérito foram proferidas após 5 anos da deflagração da fase contenciosa, franqueando a possibilidade de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, cujo prazo quinquenal recomeça a correr com a interrupção causada pela citação ou audiência do responsável⁴⁶.

GRÁFICO 8
Ocorrências por prazo para julgamento da responsabilização



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

⁴⁶ Conforme dispõe o art. 2º, I, da Decisão Normativa TCDF n. 5, de 2021.

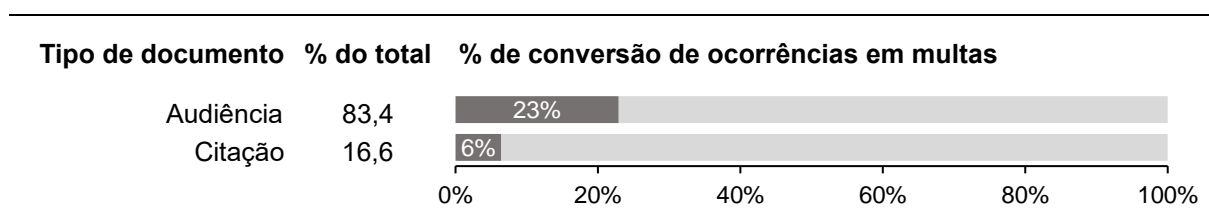
4.2.10. Aplicação de multa

Ao se mensurar a proporção de ocorrências que, de fato, resultaram em aplicação de multa, verificou-se que a imputação de sanção pecuniária correspondeu a apenas 16% do total de observações — 235 de 1.465 ocorrências. A relação encontrada reforça a percepção inicial da atividade sancionatória como vertente residual da ação controladora exercida pelo TCDF, conforme sugerido pela proporção de ocorrências frente aos processos conclusivamente julgados pelo TCDF.

No GRÁFICO 9, é possível observar como as multas aplicadas encontram-se distribuídas em relação aos tipos de eventos deflagradores da atividade sancionatória (citação ou audiência). Percebe-se a absoluta superioridade das audiências como evento provocador da imputação de sanção pecuniária, representando 83,4% do total de multas atribuídas, contra 16,6% de multas decorrentes de citações.

GRÁFICO 9

Aplicação de multa por tipo de documento



Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

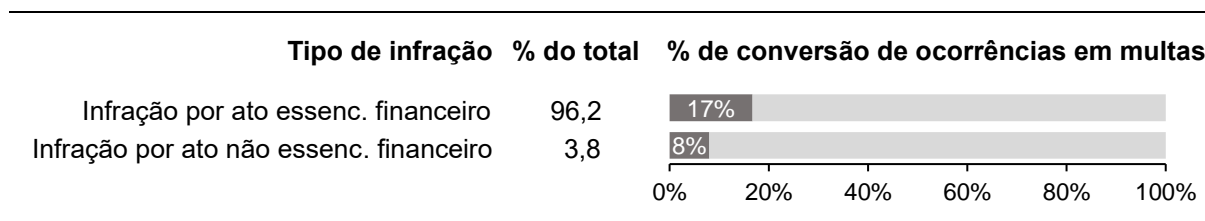
Além de despontar como evento dominante na dinâmica da atividade sancionatória do Tribunal, a audiência também apresentou índice mais elevado de convertibilidade de ocorrências em multa, ou seja, a proporção de audiências que resultaram no sancionamento pecuniário (23% das ocorrências) também sobrepuxou a mesma proporção no caso das citações (6% das ocorrências).

Relativamente ao tipo de infração, o GRÁFICO 10 mostra que o volume mais elevado de casos de infrações por ato essencialmente financeiro — como sinalizado em 4.2.1. *Tipo de infração* — resultou em equivalente dominância desse tipo de infração nas multas aplicadas, tendo correspondido a 96,2% do total das ocorrências de sanção pecuniária. Além disso, foi possível identificar uma maior tendência de aplicação de multa por conta desse tipo de infração, com 17% das ocorrências convertidas

em atribuição de multa, enquanto nos casos de infrações por ato não essencialmente financeiro essa proporção foi de apenas 8% das ocorrências.

GRÁFICO 10

Aplicação de multa por tipo de infração



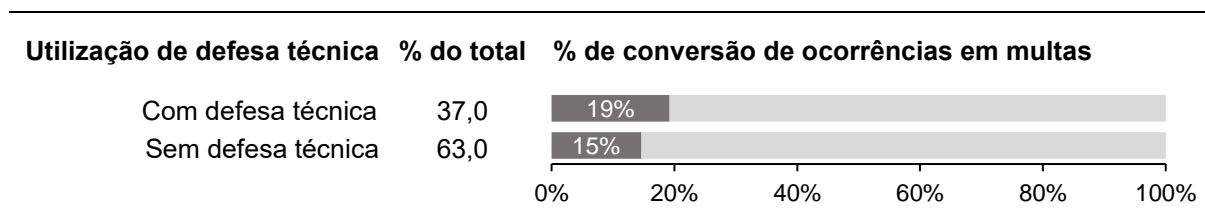
Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

Dessa forma, além de as infrações por ato não essencialmente financeiro de-flagrarem menor quantidade de eventos de responsabilização, elas resultam, ao final, em proporção inferior de multas. Tal constatação robustece o indicativo de que o Tribunal utilizada de forma comedida a sua competência sancionatória para coibir condutas violadoras dos deveres de colaboração com o controle externo.

Quanto à influência da defesa técnica na aplicação de multa, o GRÁFICO 11 aponta para uma maior concentração de atribuição de multa nos casos em que não houve representação por advogado (63% do total), o que também traduz a superioridade numérica dessas observações — conforme apontado em 4.2.8 *Uso de defesa técnica*. Apesar disso, não foi possível inferir uma associação entre a utilização de defesa técnica e a possibilidade de o responsável ser absolvido. Pelo contrário, a proporção de aplicação de multa quando houve defesa técnica (19% das ocorrências) mostrou-se superior a quando ela não foi utilizada (15% das ocorrências).

GRÁFICO 11

Aplicação de multa por uso de defesa técnica



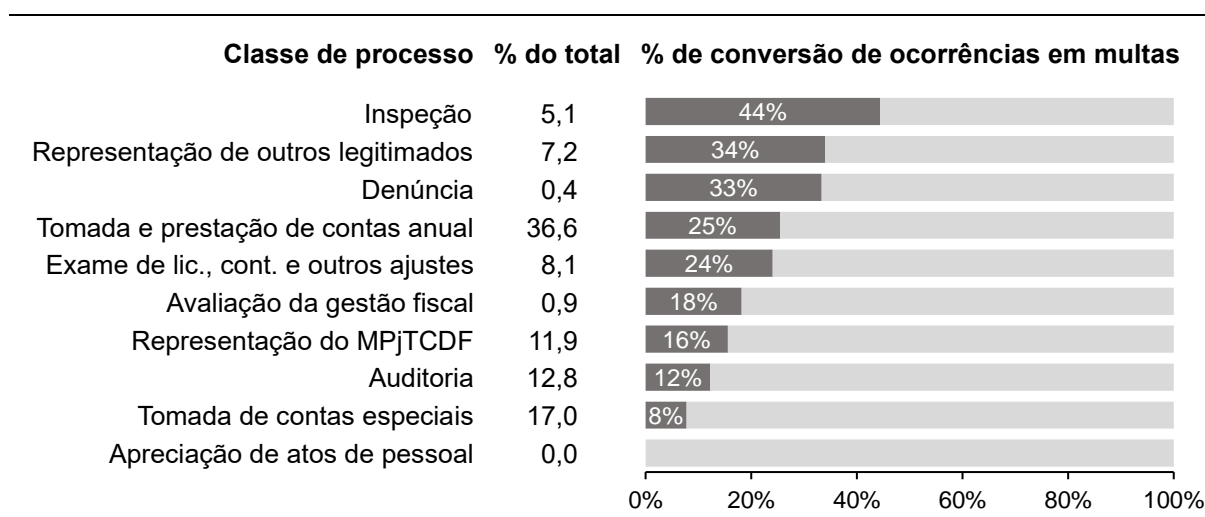
Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

Algumas hipóteses para esse resultado podem ser suscitadas. Uma delas é de que a representação por advogado talvez ocorra com maior frequência em processos

de responsabilização mais complexos ou nos quais a conduta antijurídica imputada aos responsáveis seja relativamente mais gravosa. Tal cenário resultaria em menores chances de absolvição — isto é, em maior proporção de casos de aplicação de multa. Outra suposição é de que faltaria adequada formação aos advogados que militam junto ao TCDF, tendo em vista a natureza técnico-especializada das matérias discutidas, as quais fogem do escopo mais tradicional da advocacia contenciosa.

No que diz respeito à classe de processo, o GRÁFICO 12 expõe que a aplicação de multa está mais concentrada nos processos de tomada e prestação de contas anual e de tomada de contas especial, que correspondem, conjuntamente, a mais de 50% das ocorrências que resultaram na aplicação de sanção pecuniária.

GRÁFICO 12
Aplicação de multa por classe de processo

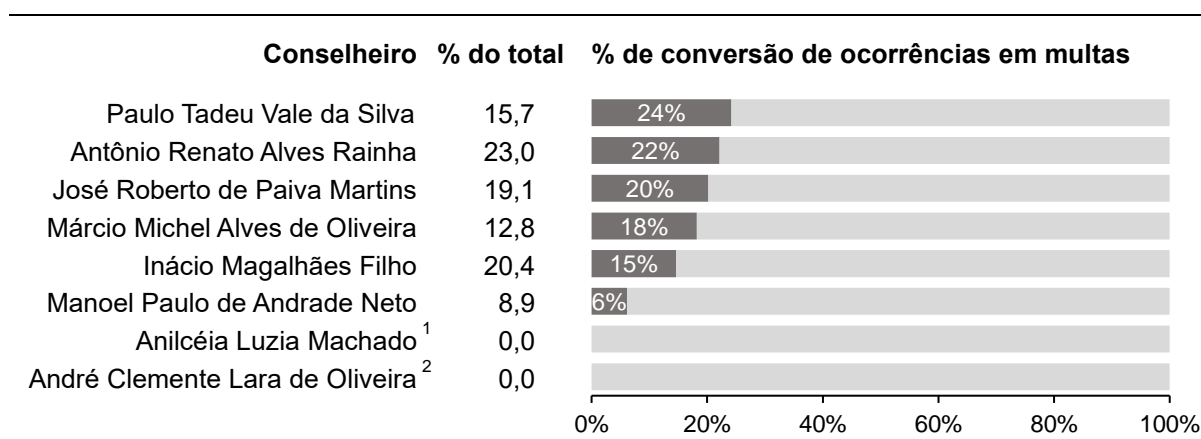


Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Apesar disso, ao se examinar a proporção de multas dentro de cada classe processual, é possível perceber uma maior tendência de sancionamento nos processos de inspeção, seguidos pelos de representação de outros legitimados e de denúncia, cujo conversão em multa ocorreu, respectivamente, em 44%, 34% e 33% dos eventos de responsabilização. Na outra ponta, não se constatou a imputação de multa naqueles processos que tratam da apreciação de atos de pessoal, sugerindo que as infrações relativas a essa matéria talvez sejam de mais simples justificação/defesa ou consideradas de menor reprovabilidade pelo Tribunal.

Em relação à análise centrada no conselheiro que conduziu a imputação de multa, o GRÁFICO 13 mostra que a proporção de deflagração de eventos de responsabilização por membro julgador (examinada em 4.2.5 *Conselheiro deflagrador da responsabilização*) refletiu de forma muito semelhante no quadro-geral das multas aplicadas por conselheiro. Além disso, com algumas poucas trocas de posição na listagem decrescente do índice de convertibilidade, verificou-se que os conselheiros mais propensos à deflagração da atividade sancionatória também apresentam coeficiente mais elevado de conversão das ocorrências em aplicação de multa.

GRÁFICO 13
Aplicação de multa por conselheiro



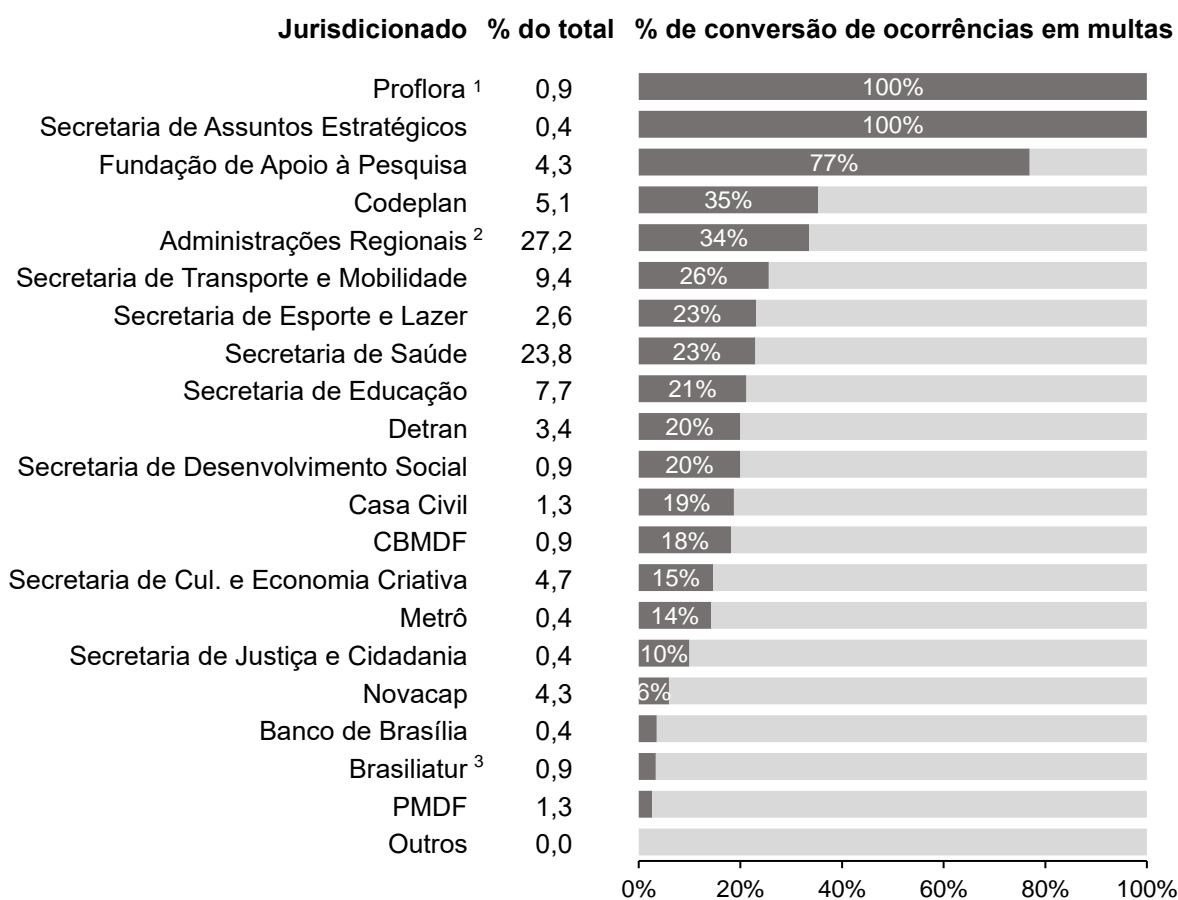
Fonte: e-TCDF.

Notas: ¹ Presidiu o TCDF nos biênios 2017–2018 e 2019–2020. ² Tomou posse apenas no fim de 2021.
Elaboração própria.

Em termos de associação entre multas aplicadas e jurisdicionado, o GRÁFICO 14 aponta para uma significativa concentração de multas — mais de 50% das observações — em apenas dois deles: Administrações Regionais (27,2%) e Secretaria de Saúde (23,8%). Vale recordar que esses jurisdicionados representaram, respectivamente, 13,0% e 16,7% do total de eventos de responsabilização (conforme apontado no GRÁFICO 5). Assim, verifica-se ter havido um adensamento da dinâmica inicialmente observada. Importante pontuar que essa tendência não foi notada em relação à Novacap e à PMDF, também destacados na análise indicada em 4.2.4 *Jurisdicionado vinculado à ocorrência*, e que — apesar de terem correspondido a 11,5% e 7,9% dos eventos de responsabilização — apresentaram associação com somente 4,3% e 1,3% das multas atribuídas, respectivamente.

GRÁFICO 14

Aplicação de multa por jurisdicionado



Fonte: e-TCDF.

Notas: ¹ Entidade em liquidação. ² As administrações regionais foram agrupadas. ³ Entidade já extinta. Elaboração própria.

Quanto à proporção em que as ocorrências foram convertidas em multas, os dois jurisdicionados que despontam com 100% de conversão (Proflora e Secretaria de Assuntos Estratégicos) ostentam baixíssima representatividade no quadro-geral de multas aplicadas (0,9% e 0,4% do total). Na sequência, com 77% de coeficiente de conversão, tem-se a Fundação de Apoio à Pesquisa. Esse patamar de convertibilidade de ocorrências em multa é bastante significativo, ainda mais considerando a razoável representatividade desse jurisdicionado (4,3% do total de multas aplicadas).

4.3. Ocorrências que foram convertidas em sanções

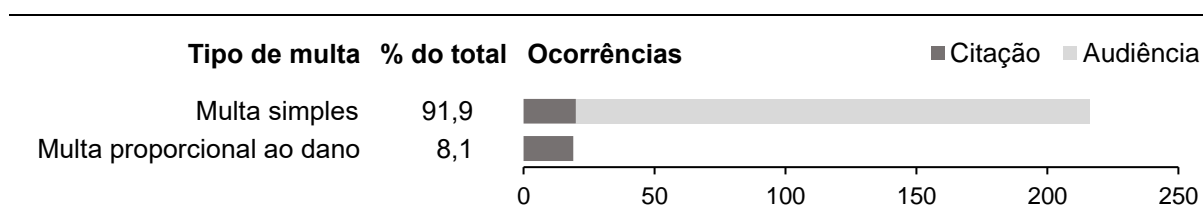
Enquanto na seção anterior a análise abarcou o conjunto completo de eventos de responsabilização, independentemente de ter ou não havido imposição de sanção, os dados analisados nesta seção estão atrelados tão somente às ocorrências

convertidas em alguma das penalidades. Sendo assim, o universo de análise passa a compreender apenas os 235 casos em que sanções foram atribuídas.

4.3.1. Tipo de multa

Ao se descrever a atividade sancionatória do TCDF por tipo de multa aplicada, salta à evidência, conforme mostra o GRÁFICO 15, o predomínio da multa simples como espécie de sanção pecuniária mais atribuída, representando 91,9% do total contra apenas 8,1% de observações de multa proporcional ao dano. Essa constatação está em linha com a centralidade das audiências como evento precursor de aplicação de multa (83,4% do total de multas, conforme indicado no GRÁFICO 9).

GRÁFICO 15
Ocorrências por tipo de multa



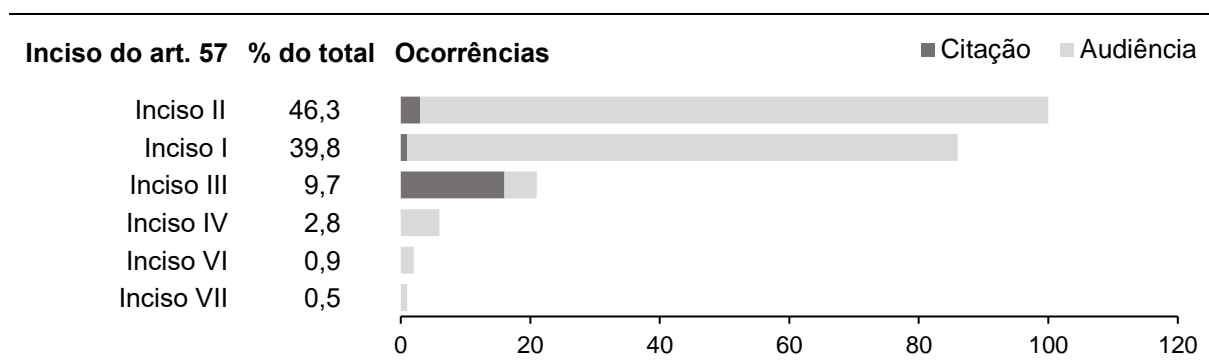
Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Esse padrão de comportamento aponta para uma baixa relevância empírica da multa proporcional ao dano no quadro-geral da atividade sancionatória do TCDF. Uma possível explicação para essa dinâmica seja a de que o Tribunal, em regra, considere a condenação ao ressarcimento do dano — isto é, a efetivação da pretensão de indenização do prejuízo causado — tutela suficiente para a responsabilização patrimonial do sujeito passivo, dispensando a aplicação adjetiva da sanção pecuniária.

Outro ponto a mencionar são os casos de citações que foram convertidas em multa simples, quando o esperado é que, nesse tipo de evento, que instrumentaliza a deflagração da pretensão ressarcitória do Tribunal, houvesse a aplicação tão somente de multa proporcional ao dano. Tais situações provavelmente ocorrem quando a responsabilidade pelo débito é afastada na fase contraditória — seja pela insubsistência do dano, seja pela descaracterização do nexos causal — persistindo, contudo, conduta antijurídica tipificada como infração sujeita à aplicação de multa simples.

No GRÁFICO 16, explora-se como se encontram representadas as diferentes hipóteses de cabimento da multa simples (correspondentes aos incisos do art. 57 da Lei Orgânica do TCDF, conforme assinalado no QUADRO 1), sendo possível observar que o inciso II (ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar) serviu de fundamento legal para 46,3% das sanções impostas, seguido pelo inciso I (contas julgadas irregulares de que não resulte débito) com 39,8%. Os dois dispositivos, em conjunto, representaram 86,1% do total de observações de multa simples.

GRÁFICO 16
Ocorrências por inciso do art. 57 (multa simples)



Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

A dominância do inciso II é possivelmente explicada por se tratar da hipótese infracional mais genérica, típica de relações de especial sujeição, e que abarca amplo espectro de violações normativas legais e infralegais em matéria financeira *lato sensu* (normas que versem sobre aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da Administração Pública). O inciso I, a seu turno, tem sua relevância atrelada ao elevado volume de ocorrências associadas à classe processual tomada e prestação de contas anual (como indicado no GRÁFICO 3), cuja conversão em multa se dá justamente nos casos de contas julgadas irregulares.

Ademais, é interessante notar a alta representatividade que as ocorrências de citação têm nas multas simples aplicadas com fulcro no inciso III (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico). É provável que tal associação esteja conectada, ainda que parcialmente, ao fenômeno narrado anteriormente de citações cuja atribuição de responsabilidade resultou na aplicação de multa simples. Isso porque, com o afastamento da responsabilidade ressarcitória, a conduta considerada juridicamente reprovável

encontraria moldura sancionatória na definição de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, permitindo seu sancionamento sem imputação de débito.

4.3.2. Valor das multas

Relativamente ao valor das multas, a TABELA 6 revela que a multa proporcional ao dano, apesar de corresponder a somente 8,1% das ocorrências convertidas em multa (conforme GRÁFICO 15), representa 55,8% dos valores das sanções pecuniárias aplicadas pelo TCDF; e a multa simples, por sua vez, representa 44,2% dos valores, conquanto corresponda a 91,9% do volume quantitativo de multas.

TABELA 6
Valores por tipo de multa

Tipo de multa	Valores		Média (R\$)	Mediana (R\$)	Desvio-padrão (R\$)
	R\$	%			
Proporcional ao dano	1.700.584,13	55,8	89.504,43	36.827,89	151.139,77
Simples	1.345.440,77	44,2	6.228,89	3.478,26	6.096,93
Total	3.046.024,90	-	12.961,81	4.000,00	48.050,84

Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

Tal constatação tem relação com a forma como é definido o valor-base de cada tipo de multa. Enquanto na multa proporcional ao dano a base de cálculo é a quantificação do prejuízo causado, na multa simples a base de cálculo é uma quantia fixa, estipulada a título de valor máximo por ato normativo do próprio Tribunal⁴⁷. Logo, a amplitude dos dados — diferença entre os valores máximo e mínimo dos valores das multas — é muito superior no caso da multa proporcional ao dano.

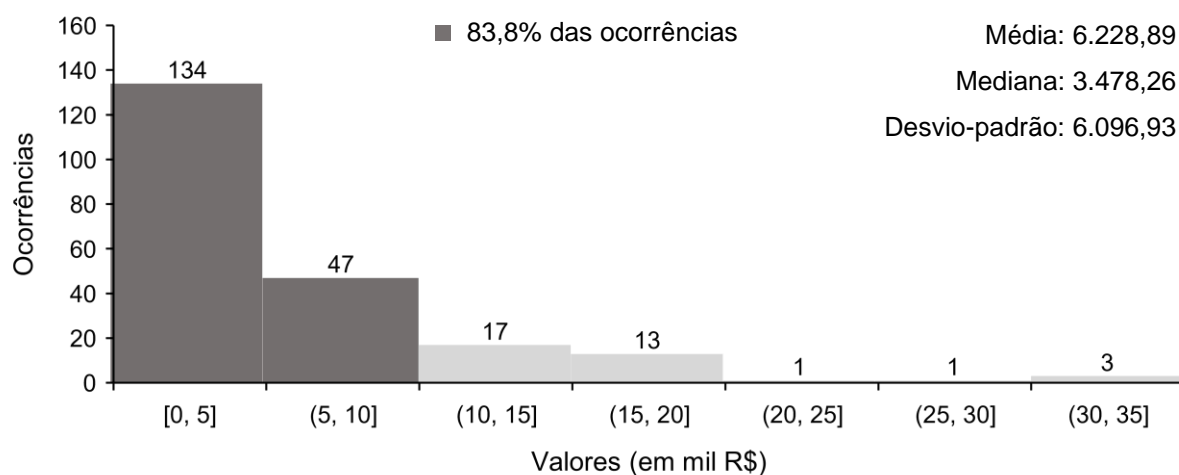
Esse aspecto também é percebido por meio do desvio-padrão, medida de dispersão de dados que indica o grau de espalhamento dos valores, que será tanto maior quanto maior for esse indicador. Para o conjunto de valores da multa simples, o desvio-padrão foi de R\$ 6.096,93, ao passo que o obtido a partir dos dados concernentes

47 Como informado anteriormente, o valor máximo atualmente vigente para a multa simples é de R\$ 34.782,59, nos termos da Portaria TCDF n. 399, de 5 de dezembro de 2016.

à multa proporcional ao dano foi de R\$ 151.139,77 — mais de 24 vezes superior ao primeiro, indicando uma relevante discrepância de variabilidade.

No GRÁFICO 17 e no GRÁFICO 18, é possível visualizar a distribuição das multas por valor. Para a multa simples, apesar de a cominação poder alcançar a quantidade máxima de R\$ 34.782,59, verifica-se que 83,8% das ocorrências estão situadas em valores de até R\$ 10.000,00, o que sugere um comportamento conservador do Tribunal na dosimetria dessa sanção, sendo raros os casos em que a multa foi fixada em patamar mais exacerbado, aproximando-se do valor máximo estabelecido.

GRÁFICO 17
Valor da multa simples

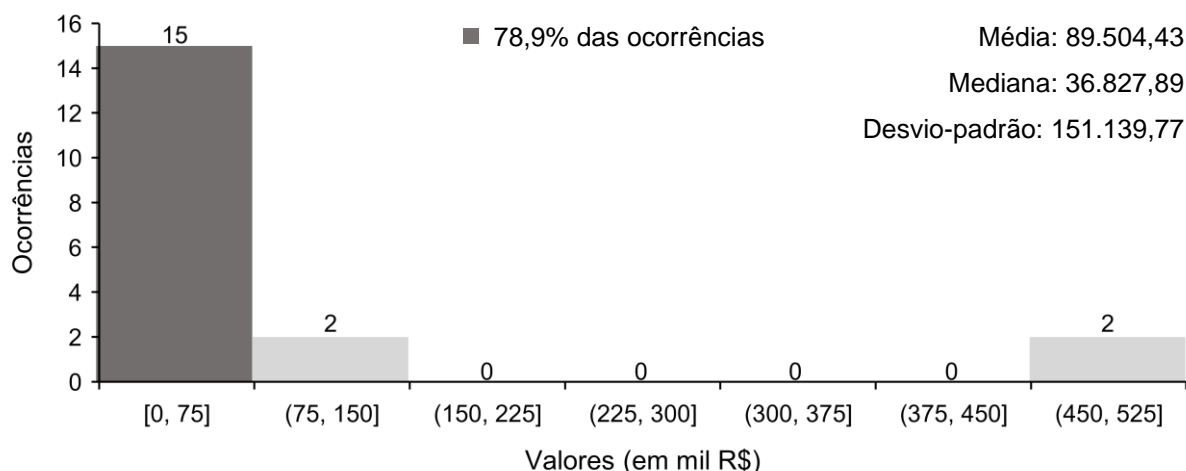


Fonte: e-TCDF.
 Elaboração própria.

Em relação à multa proporcional ao dano, ainda que sejam poucas as observações, nota-se que a maior parcela delas (78,9%) estão concentradas na faixa de valores situada até R\$ 75.000,00. Isso pode sugerir que, mesmo nos casos de infrações causadoras de prejuízo ao erário, haveria uma tendência de autocontenção na valoração dessa sanção, ajustando-a a partir do percentual aplicado de modo a fixá-la em patamar não muito distante do limite máximo da multa simples.

GRÁFICO 18

Valor da multa proporcional ao dano



Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

Outra perspectiva de análise envolve verificar como o valor da multa simples comporta-se a depender do conselheiro que conduziu a deliberação sancionadora. De acordo com a TABELA 7, o valor médio das multas simples por julgador variou de R\$ 2.365,94 a R\$ 7.694,80, enquanto o valor da mediana foi de R\$ 1.739,13 a R\$ 6.956,51. Ainda que se trate de análise realizada a partir de dados globais, a discrepância nessas medidas de tendência central sugere haver certo grau de discricionariedade entre os conselheiros na estipulação do valor da multa.

TABELA 7

Valor da multa simples por conselheiro

Conselheiro	Σ valor das multas (R\$)	Σ Quantidade de multas	Média (R\$)	Mediana (R\$)	Desvio-padrão (R\$)
Antônio Renato A. Rainha	384.740,00	50	7.694,80	5.000,00	6.301,17
Inácio Magalhães Filho	288.809,50	48	6.016,86	3.000,00	5.270,40
José Roberto de P. Martins	263.304,20	45	5.851,20	3.478,25	5.824,49
Paulo Tadeu V. da Silva	206.000,33	37	5.567,58	4.000,00	6.028,85
Márcio Michel A. de Oliveira	159.999,86	18	8.888,88	6.956,51	9.005,01
Manoel Paulo de A. Neto	42.586,88	18	2.365,94	1.739,13	1.396,54
Total	1.345.440,77	216	6.228,89	3.478,26	6.096,93

Fonte: e-TCDF.

Nota: os conselheiros André Clemente Lara de Oliveira e Anilcéia Luzia Machado não constam na tabela por não haver registro de multas aplicadas em decisões conduzidas por eles, conforme indicado no GRÁFICO 13.

Elaboração própria.

Tal constatação muito provavelmente está relacionada ao fato de o TCDF não realizar a dosimetria objetiva de suas sanções — como se dá na aplicação de normas do Direito Penal. Não existe, por exemplo, um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido para as sanções do Tribunal. A fixação do valor da multa é, em regra, balizada por um juízo discricionário acerca da gravidade da infração e da culpabilidade do responsável, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas e a isonomia de tratamento com casos análogos.

Um possível caminho para mitigar o grau de subjetividade na dosimetria das multas seria regulamentar, em ato do próprio Tribunal, a metodologia para o cálculo do seu valor, com a definição objetiva dos parâmetros e critérios a serem utilizados na gradação do percentual a ser aplicado sobre o limite máximo permitido. Medida nesse sentido serviria para propiciar maior racionalidade ao procedimento de dosimetria, abrandando o juízo discricionário do julgador e dando maior clareza aos responsáveis sobre os fundamentos que conduziram a valoração das multas aplicadas.

Importante ainda mencionar que, com o advento da Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, a LINDB (Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942) passou a contar com uma regra geral de dosimetria na aplicação de sanções, inserida no § 2º do art. 22⁴⁸. Devido à natureza jurídica estruturante da LINDB, tal disposição geral deve ser observada por todas as instâncias competentes para exercício da potestade punitiva estatal. Dessa forma, a regulamentação referida no parágrafo anterior também viria ao encontro da necessidade de compatibilizar o regime sancionatório do TCDF aos parâmetros hermenêuticos da LINDB para a aplicação de sanções.

4.3.3. Aplicação da pena de inabilitação

No que concerne à penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública distrital, verifica-se, na TABELA 8, que ela foi imposta apenas 32 vezes (12,6%). Chama a atenção

48 § 2º 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. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018)

que em 19 ocorrências ela foi atribuída isoladamente — isto é, sem ter sido combinada com a aplicação de multa, seja proporcional ao dano, seja simples.

TABELA 8
Ocorrências de aplicação da pena de inabilitação

Foi aplicada pena de inabilitação?	Multa proporcional ao dano	Multa simples	Sem multa	Total	
				Quant.	%
Sim	3	10	19	32	12,6
Não	16	206	-	222	87,4
Total	19	216	19	254	-

Fonte: e-TCDF.
Elaboração própria.

Ao se averiguar em que contexto ocorreram as inabilitações sem cominação de multa, foi possível identificar que todas elas foram atribuídas em processos da classe tomada de contas especial. Isso sugere que essas sanções de inabilitação devem provavelmente ter sido impostas em conjunto com a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do débito apurado nessas tomadas de contas especiais. Ou seja, em que pese não tenha havido aplicação de multa, a imputação do dano foi considerada grave o suficiente para ensejar a inabilitação do responsável.

4.3.4. Fase recursal

Constatou-se que, das 235 multas aplicadas pelo TCDF, 120 foram impugnadas por recursos (51,1%), o que sugere um nível moderado de irrisignação dos responsáveis. Desses 120 recursos, 43 foram providos (35,0%), 20 foram parcialmente providos (16,7%) e 58 foram desprovidos (48,3%). Na TABELA 9, esse resultado é segregado por conselheiro que exarou o voto-condutor, sendo possível observar as associações de cada julgador com os tipos de julgamento recursal.

TABELA 9

Resultado dos recursos por conselheiro

Conselheiro	Provido		Parcialmente provido		Desprovido		Total
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	
Inácio Magalhães Filho	14	33,3	1	5,0	9	15,5	24
Márcio Michel A. de Oliveira	11	26,2	7	35,0	10	17,2	28
Manoel Paulo de A. Neto	11	26,2	1	5,0	1	1,7	13
José Roberto de P. Martins	3	7,1	9	45,0	21	36,2	33
Paulo Tadeu Vale da Silva	2	4,8	2	10,0	1	1,7	5
Antônio Renato A. Rainha	1	2,4	0	0,0	14	24,1	15
Anilcéia Luzia Machado	0	0,0	0	0,0	2	3,4	2
Total	43	-	20	-	58	-	120

Fonte: e-TCDF.

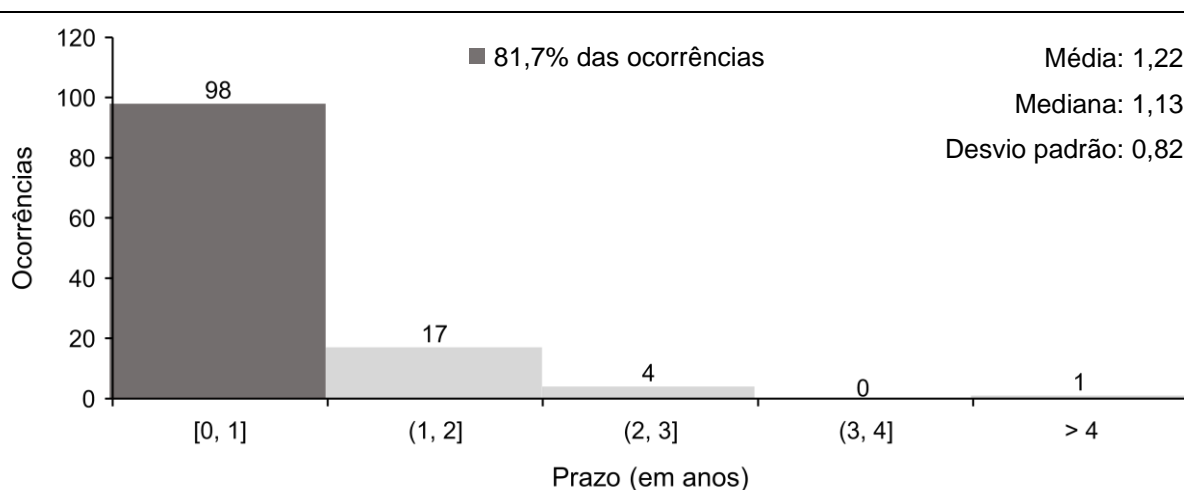
Nota: não houve recurso relatado pelo conselheiro André Clemente Lara de Oliveira.

Elaboração própria.

Quanto ao prazo para julgamento dos recursos, o GRÁFICO 19 mostra que 81,7% das impugnações foram apreciadas em até 1 ano, sendo a média e mediana de 1,22 e 1,13 anos, respectivamente. Vale salientar que tal variável considerou como termo inicial a data de aplicação da multa, de modo que o prazo entre a interposição do recurso e o seu julgamento é ligeiramente inferior à medida aqui analisada.

GRÁFICO 19

Ocorrências por prazo para julgamento dos recursos



Fonte: e-TCDF.

Elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente protagonismo dos Tribunais de Contas como órgão escrutinador e conformador da atividade estatal tem posicionado essas instituições no centro do debate público, fazendo com que as características e os padrões de sua atuação controladora sejam cada vez mais investigados e estudados. Neste trabalho, buscou-se explorar um dos instrumentos de que dispõem as Cortes de Contas para o controle externo das contas públicas: a competência para aplicar sanções.

Com o enfoque da pesquisa no TCDF, realizou-se um estudo descritivo-exploratório sobre a sua atividade sancionatória, lançando luzes sobre como este Tribunal tem exercido concretamente sua pretensão punitiva. O referido fenômeno jurídico foi analisado a partir de dados empíricos — coletados, compilados e analisados com o emprego de estatística descritiva —, de modo a quantificar suas principais características. Pretendeu-se, assim, aplicar a Jurimetria como método de pesquisa.

Muito embora o exame de correlações entre variáveis extrapole o escopo descritivo deste trabalho, as associações extraídas do conjunto de dados analisados permitem formular algumas hipóteses que podem ser exploradas e testadas em estudos posteriores — seja visando conceber modelos explicativos por meio de regressão logística, seja buscando formular respostas e explicações para as tendências e comportamentos identificados mediante a realização de estudos qualitativos.

Outra abordagem possível é a realização de estudos semelhantes em outros Tribunais de Contas a fim de permitir avaliações comparativas acerca do exercício da competência sancionatória entre eles. Produções acadêmicas nessa linha podem auxiliar no amadurecimento do debate público a respeito da necessidade de padronização normativa do processo de responsabilização conduzido pelas Cortes de Contas, de modo a superar a atual fragmentação legislativa em torno da matéria, com cada Tribunal dispondo de padrões normativos processuais próprios⁴⁹.

49 Sobre a necessidade de uniformização das normas processuais dos Tribunais de Contas, ver: COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. **Uniformização da legislação dos tribunais de contas**. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 181–201, out./dez. 2016. Disponível em:

Por fim, importa realçar a utilidade das conclusões preliminares alcançadas como matéria-prima capaz de servir de provocação para o aperfeiçoamento da atuação controladora do próprio TCDF, sensibilizando o órgão para a oportunidade de, por exemplo, (i) adotar medidas para deflagração e julgamento mais céleres do processo de responsabilização, (ii) orientar o oferecimento de ações de capacitação para aqueles jurisdicionados em que se verificou maior recorrência de infrações, bem como (iii) regulamentar o regime de dosimetria de suas multas.

http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181. Acesso em: 21 maio 2023; e MASSARIA, Glaydson Soprani. **A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da Administração Pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais**: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. Revista do MPC/PR, v. 5, n. 9. p. 30–56, novembro/maio. 2018. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32>. Acesso em: 21 maio 2023.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.646/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 12 maio 2021. Publicação em: 30 jun. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756347055>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.550/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator do acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 4 abr. 2001. Publicação em: 31 out. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Mandado de Segurança 26.969/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 18 nov. 2014. Publicação em: 12 dez. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Mandado de Segurança 33.340/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 26 maio 2015. Publicação em: 3 ago. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8978494>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.923/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 22 abr. 2022. Publicação em: 5 maio 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760545261>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 20 abr. 2020. Publicação em: 24 jun. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Súmula Vinculante 5**. Aprovada em: 7 maio 2008. Publicação em: 16 maio 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula741/false>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Editora Fórum, 21 set. 2018. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>. Acesso em: 14 maio 2023.

COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. **Uniformização da legislação dos tribunais de contas**. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 181–201, out./dez. 2016. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181. Acesso em: 21 maio 2023

DISTRITO FEDERAL. **Decisão Normativa n. 5, de 15 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, 2023. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/1cb76d11eae54626adbed2a3303f0b85/Decis_o_Normativa_5_15_12_2021.html. Acesso em: 14 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 1, de 9 de maio de 1994**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, 2023. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51831/Lei_Complementar_1_09_05_1994.html. Acesso em: 14 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Portaria n. 399, de 5 de dezembro de 2016**. Atualiza o valor máximo da multa a ser aplicada aos responsáveis por contas irregulares sem débito ou pela prática dos atos relacionados no art. 272 do RITCDF. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, 2023. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/>

c9765b3b5b9642029110d2728d845c2d/Portaria_399_05_12_2016.html. Acesso em: 14 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Portaria n. 414, de 25 de outubro de 2019**. Institui o Plano de Classificação de Documentos do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, 2023. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/47aa8d4e13b44b6f8de01cd373ecfca8/Portaria_414_25_10_2019.html. Acesso em: 14 maio 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Resolução n. 296, de 15 de setembro de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, 2023. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/103f06688360405fbd9c5562e47f95a7/tcdf_res_000296_2016_rep.html. Acesso em: 14 maio 2023.

GAMEIRO, António Ribeiro. A responsabilidade financeira pública: sua modernidade. *In*: GAMEIRO, António Ribeiro. **O Controlo Financeiro Externo do Estado**. Coimbra: Almedina, 2021.

GARCIA, Gilson Piqueras. **Jurimetria aplicada aos Tribunais de Contas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Responsabilidade financeira**: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos tribunais de contas. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-093734/pt-br.php>. Acesso em: 14 maio 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MASSARIA, Glaydson Soprani. **A natureza jurídico-constitucional do processo de controle externo da Administração Pública no Brasil e a ausência de padronização/sistematização dos regulamentos processuais**: ensaios de uma uniformização processual à luz dos modelos italiano, português e espanhol. Revista do MPC/PR, v. 5, n. 9. p. 30–56, novembro/maio. 2018. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/32>. Acesso em: 21 maio 2023.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NUNES, Marcelo Guedes; BERGER, Renato (coord.). **Observatório do mercado de capitais**: atividade disciplinar da CVM. São Paulo: Associação Brasileira de Jurimetria, 2023, p. 13. Disponível em: https://abjur.github.io/obsMC/relatorio/obs_mc_abj.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

PELEGRINI, Márcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas no exercício da função controladora**: contornos constitucionais. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8365>. Acesso em: 14 maio 2023.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2022. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 14 maio 2023.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. *In*: MACHADO, Máira Rocha (org.) **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. Disponível em: <https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.