

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DAVID ROLDAN VILASBOAS LAMA

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: A APLICAÇÃO DE SANÇÕES
ADMINISTRATIVAS AOS PARTICULARES NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO
RODOVIÁRIA**

SÃO PAULO
2017

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

DAVID ROLDAN VILASBOAS LAMA

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: A APLICAÇÃO DE SANÇÕES AOS
PARTICULARES NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO RODOVIÁRIA**

Projeto de pesquisa apresentado como requisito parcial para aprovação no Mestrado Profissional em Direito Público da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (*GV Law*).

Orientadora: Prof. Dra. Juliana Bonacorsi de Palma

Versão de 11.09.2017

SÃO PAULO
2017

1. TEMA, CONTEXTO E DELIMITAÇÃO DE ESCOPO

O legislador constituinte, ao delinear as hipóteses de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) e suas competências, optou por inseri-las no Título IV, Capítulo I, Seção IX, do Texto Constitucional, destinado exclusivamente a caracterizar funções típicas do Poder Legislativo, qual seja, a de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da administração direta e indireta.

Por conseguinte, as hipóteses de competência (ou atribuições) do TCU, instituição constitucional autônoma, tal como, *v.g.*, o Ministério Público, encontram-se elencadas nos incisos do art. 71, da CF/88.

Seguindo a classificação proposta por Hely Lopes Meirelles¹, da exegese dos respectivos incisos, emanam as seguintes atribuições do órgão de controle de contas: opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas.

Embora o inciso II² elenque incontestável atribuição de proceder o julgamento das contas prestadas por gestores de recursos públicos (ex. servidores públicos investidos em poder de gestão de valores, agentes políticos, etc.), a doutrina e a jurisprudência, desde os primórdios da criação do Tribunal de Contas União, sempre se debruçaram acerca dos desdobramentos resultantes de tais julgamentos, questionando, em especial, a utilização do poder de cautela por parte do TCU, suscitando, ainda, a discussão acerca da existência de poderes do aludido órgão de controle para determinar a anulação de contratos administrativos³ e imposição de sanções a particulares.

Quando do julgamento do MS 24.510/DF, ano de 2003, o Min.. Celso de Melo assim manifestou-se acerca do poder de cautela atribuído ao TCU:

“É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição Federal.

¹ In *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 342.

² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

³ No julgamento do Mandado de Segurança nº. 23.550-1/DF, sendo o acórdão relatado pelo Min. Sepúlveda Pertence, o STF decidiu que o TCU não detém competência para anular ou sustar contratos administrativos, cabendo-lhe tão somente que determine à autoridade administrativa competente a anulação do contrato e, se for o caso, o procedimento licitatório que o originou.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida índole reducionista, esvaziar-se-ia, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.”

Nos dias atuais, o Supremo Tribunal Federal tem sido frequentemente provocado para delimitar a competência do TCU e, mediante controle jurisdicional de legalidade, impor limites ao alcance das medidas cautelares e sanções administrativas quando da análise de contratos administrativos celebrados entre particulares e a Administração Pública.

Em meados do ano de 2015, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº. 24.379/DF, deixou claro o entendimento que a aferição da competência do Tribunal de Contas da União perpassa pela análise da existência de recursos públicos envolvidos no caso concreto submetido à análise daquela Corte de Contas, afirmando, inclusive, a possibilidade de aplicação de sanção administrativa ao particular envolvido no caso concreto. Eis o teor do acórdão de relatoria do Ministro Dias Toffoli:

MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCLUSÃO DOS IMPETRANTES EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ILEGALIDADE E ABUSO DE PODER NÃO CONFIGURADOS. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da Constituição Federal).

2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal).

3. **Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal.**

4. Denegação da segurança.

(STF, MS 24.379, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 07/04/2015, publicação em 08/06/2015)

[original sem grifos]

Ao proferir voto condutor no aresto supratranscrito, o Min. Dias Toffoli, para justificar o alcance de atuação do TCU aos particulares, ponderou que *"apesar de constituírem sujeitos estranhos à gestão dos recursos públicos sob análise, os impetrantes são beneficiários diretos dos recursos federais sob apuração.*

Discordando de tal entendimento, o Min. Marco Aurélio Mello, componente da turma julgadora na ocasião, embora vencido e sem ter realizado a juntada de voto escrito em sentido contrário ao Relator, manifestou-se oralmente em sessão pela impossibilidade do TCU proceder a aplicação de sanções administrativas a particulares, asseverando que,

"no inciso VIII do artigo 71 da Constituição Federal está prevista a aplicação aos responsáveis. Que responsáveis? Pelas contas públicas. Sem o envolvimento de servidor, de administrador, se obstaculariza o que poderia ser um processo de conhecimento no Judiciário para discutir a controvérsia"⁴

Muito embora o poder geral de cautela do TCU já tivesse sido ratificado quando de análises anteriores feitas pela Corte Constitucional no exame de casos concretos⁵, em decisão liminar proferida nos autos do MS 34.392/DF⁶, o Min. Marco Aurélio deixou claro o seu entendimento no sentido da impossibilidade de aplicação em face de particulares, interpretando, inclusive, o quanto disposto pelo art. 44, da Lei Orgânica do TCU:

"Quanto ao tema, já me manifestei em outras ocasiões, tendo assentado não reconhecer a órgão administrativo, como é o Tribunal de Contas – auxiliar do Congresso Nacional, no controle da Administração Pública –, poder dessa natureza. Percebam: não se está a afirmar a ausência do poder geral de cautela do Tribunal de Contas, e, sim, que essa atribuição possui limites dentro dos quais não se encontra o de bloquear, por ato próprio, dotado de autoexecutoriedade, os bens de particulares contratantes com a Administração Pública.

Destaco a impropriedade de justificação da medida com base no artigo 44 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. O dispositivo está voltado à disciplina da atuação do responsável pelo contrato, servidor público, não abarcando o particular. O exame da Lei nº 8.443/1992 respalda o entendimento. O preceito encontra-se na Seção IV, a qual regula a fiscalização de atos e contratos dos quais resulte receita ou despesa, realizados 'pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição'. A lei direciona a servidor público, não a particular."

O antagonismo das razões de decidir e dos dispositivos constantes nas decisões trazidas à baila permite a conclusão que a própria jurisprudência do STF ainda não é unânime sobre a questão, merecendo o tema estudos aprofundados para fins de estabelecer os reais limites de atuação do TCU, sobretudo em face dos particulares.

⁴ Trechos extraídos das notas taquigráficas da sessão da Primeira Turma do STF ocorrida no dia 07/04/2015.

⁵ Vide MS 23.550/DF, MS 24.510/MS e 29.599/DF.

⁶ Impetrado pela Construtora OAS S.A. em face do acórdão nº. 2.109/2016 proferido pelo TCU, que determinou a indisponibilidade dos bens da empresa privada até o limite de aproximadamente R\$ 2 bilhões.

No campo doutrinário, para Jacoby Fernandes⁷, apenas os agentes que se sujeitam ao dever de prestar contas de recursos públicos por eles administrados submetem-se à jurisdição dos tribunais de contas, sendo possível a imposição de sanção a particulares tão somente na ocorrência de duas hipóteses, não necessariamente concomitantes, quais sejam: a) quando constatada a existência de lesão ao erário através de conduta em coautoria com servidor público, e; b) por expressa disposição legal, quando está o sujeito obrigado a prestar contas por haver gerido recursos públicos.

Por sua vez, o professor de Direito Financeira da Universidade Federal da Bahia, Harrison Ferreira Leite⁸, afirma que, via de regra, "*particular sem vínculo com a Administração não se sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas, mesmo se causar dano ao Erário*", contudo, defende a possibilidade de fiscalização pela Corte de Contas, porém, sem aplicação de sanção administrativa, a qual competiria às autoridades e órgãos competentes, v. g., ao Poder Judiciário, na hipótese de propositura de ação de ressarcimento ao erário ajuizada pelo Ministério Público em face do particular, nos termos da Súmula 187, do TCU⁹.

Neste contexto em que a doutrina diverge acerca da competência do TCU para impor sanções a particulares e que a maioria do STF reconhece a legitimidade da postura adotada pela Corte de Contas, o breve trabalho visa delinear as sanções administrativas aplicadas pelo TCU com mais frequência em face dos particulares atuantes no setor de rodovias para fins de apresentar possíveis posturas práticas com o intuito de evitá-las.

Sendo assim, o trabalho propõe-se a responder aos seguintes questionamentos:

- Dentre as competências atribuídas ao TCU pelo texto constitucional, encontram-se a possibilidade de imposição de medidas cautelares e de sanções administrativas a particulares?
- Como o TCU impõe medidas cautelares e sanções administrativas a particulares concessionários de rodovias? Quais critérios são considerados para tanto?

⁷ In *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte, Fórum, 2003, p. 445-446.

⁸ In *Manual de Direito Financeiro*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 507.

⁹ "Sem prejuízo da adoção, pelas autoridades ou pelos órgãos competentes, nas instâncias, próprias e distintas, das medidas administrativas, civis e penais cabíveis, dispensa-se, a juízo do Tribunal de Contas, a tomada de contas especial, quando houver dano ou prejuízo financeiro ou patrimonial, causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor da Administração Direta ou Indireta e de Fundação instituída ou mantida pelo Poder Público, e, ainda, de qualquer outra entidade que gerencie recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica ou do nível quantitativo de participação no capital social."

- Quais são as principais recomendações de conduta endereçadas por organismos internacionais aos contratados do Governo para execução de projetos de infraestrutura?
- Os editais das últimas rodadas de licitação de rodovias federais e do Estado de São Paulo estabeleceram que recomendações de conduta aos particulares licitantes?
- Os contratos decorrentes das últimas rodadas de licitação de rodovias federais e do Estado de São Paulo estabeleceram que recomendações de conduta pelo concessionário?
- Existem condutas prévias à celebração contratual ou durante a vigência do contrato que permitam ao particular evitar a aplicação de sanções administrativas pelo TCU?
- Quais são as estratégias jurídicas que o particular pode se socorrer diante da aplicação de sanções pelo TCU?

2. MODELO DE PESQUISA

Por se tratar de uma pesquisa empírica através de coleta de dados e informações decorrentes de editais de licitações, contratos administrativos e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exploração ocorrerá, precipuamente, em duas frentes: análise da jurisprudência do TCU e estudo de melhores práticas a serem adotadas pelos particulares.

No primeiro momento, serão levantados os julgados do TCU relativos às concessões rodoviárias decorrentes das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do PIL (Programa de Investimento em Logística) que resultaram em aplicação de sanções administrativas aos particulares para, posteriormente, diante das orientações (*ratio decidendi*) adotadas pelo órgão de contas federal, constatar as peculiaridades do caso concreto (v.g. contexto fático e disposições contratuais), procedendo estudo comparativo entre as informações encontradas e as recomendações de condutas oriundas de organismos internacionais com vistas à elaboração de guia de condutas práticas a serem adotadas por estes com o intuito de evitar a imposição de sanções por tal órgão de controle.

3. JUSTIFICAÇÃO DA RELEVÂNCIA PRÁTICA E DO POTENCIAL INOVADOR

O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) criado em 2007 pelo Governo Federal¹⁰, então sob a administração do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, alavancou investimentos, em especial, para execução de grandes obras públicas no setor de infraestrutura.

Por sua vez, o PIL (Programa de Investimento em Logística), lançado em 2012, somente na primeira etapa, previa investimentos atrelados ao setor rodoviário na ordem de R\$ 66,1 bilhões, mediante concessão de aproximadamente 7.000 quilômetros de rodovias ao longo do território nacional.¹¹

Neste cenário de crescimento almejado pelo Governo Federal, a celebração de contratos de concessão de rodovias tornou-se cada vez mais frequente, impondo aos particulares atenção e observância às normas editalícias e posturas adotadas pelos mais diversos órgãos da Administração Pública.

Dentre 122 obras do PAC analisadas pelo TCU, 29 delas apresentaram graves irregularidades, sendo frequente a aplicação de sanções administrativas a particulares por descumprimento de normas editalícias e/ou contratuais¹², sobretudo diante da extensão do prazo de duração da obra e constantes aditivos celebrados para fins de aumento dos recursos públicos despendidos.

A título de exemplo, quando realizada auditoria na BR-163/MT, no trecho entre o KM 278,9 e o KM 321,3 (Cuiabá/MT-Serra do São Vicente), o TCU determinou ainda reavaliação dos riscos assumidos pelo particulares, vejamos:

"SUMÁRIO: AUDITORIA. LICITAÇÃO PARA AS OBRAS DE RESTAURAÇÃO E DUPLICAÇÃO DA BR-163/364/MT. CONTRATAÇÃO PELO RDC. OFERECIMENTO DE PREÇOS ACIMA DO PREVISTO. REVOGAÇÃO DO EDITAL. CONSIDERAÇÕES SOBRE O MODELO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO CLARA SOBRE A DIVISÃO DOS RISCOS NA EXECUÇÃO DO PROJETO. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. APENSAMENTO."
(TCU, Acórdão 1.465/2013, Rel. Min. José Múcio Monteiro, julgado em 12/06/2013)

¹⁰ Vide Decreto Federal nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

¹¹ Fonte: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9EU_K8NvGnUJ:www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/v/6f25bdb2+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 28.08.2017, às 16:23h.

¹² Sobre o tema, conferir: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/governo-ataca-tcu-por-cao-de-obras-do-pac/>

Naquela oportunidade, dentre as determinações decorrentes do julgado do TCU, constata-se expressamente as seguintes:

"9.2.1 preveja, doravante, nos empreendimentos a serem licitados mediante o regime de contratação integrada, previsto no art. 9º da Lei nº 12.462/2011, **uma “matriz de riscos” no instrumento convocatório e na minuta contratual, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 12.462/2011)** e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal);
9.2.2 acrescente aos editais de obras que contemplem “seguro risco de engenharia” documento que reflita adequadamente os vários aspectos e particularidades que, a exemplo dos modelos adotados no setor privado, deverão compor as condições que a apólice abarcará, conforme as características de cada empreendimento a ser segurado;"

[grifo nosso]

Sendo assim, perpassando pela análise das regras constitucionais que atribuem as competências do aludido órgão de controle externo, a realização do almejado trabalho apresenta relevância prática para fins de mapear as principais sanções administrativas aplicadas pelo TCU em face dos concessionários de rodovias, apresentando possíveis soluções práticas e condutas a serem adotadas pelos particulares - tanto na fase pré-contratual, quanto durante a vigência do mesmo - para fins de evitá-las.

4. FONTES E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Pretende-se utilizar como fonte de pesquisa exploratória a leitura de livros e artigos jurídicos produzidos pela doutrina nacional e estrangeira, além da base de jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, além dos acórdãos proferidos pelo próprio Tribunal de Contas da União no exercício de suas competências.

A pesquisa apurada de jurisprudência, em especial no âmbito da Corte de Contas revela-se imprescindível para delinear as limitações constitucionais ao poder de sancionar particulares por parte do TCU, bem como para averiguar as sanções frequentemente aplicadas aos particulares concessionários de rodovias.

Revela-se também imperiosa a análise dos editais de licitações de concessões rodoviárias ocorridas nos últimos anos no território nacional e, por conseguinte, os instrumentos contratuais resultantes de tais procedimentos licitatórios.

A intenção é identificar as justificativas e o contexto fático em que tais sanções são aplicáveis de forma a amoldar a conduta dos particulares nas fases de negociação e de vigência contratual para fins de evitar penalidades no âmbito administrativo.

A partir de então, a ideia é mapear os principais fundamentos eleitos pelos julgados para ratificar a legalidade (ou não) da atuação do TCU em face dos particulares, ainda que não mantidos vínculos contratuais pelo Poder Público.

5. HIPÓTESE

Com o presente trabalho, se pretende demonstrar que, embora a doutrina e a jurisprudência do STF extraia dos incisos e parágrafos constantes no art. 71, da CF/88, competência atribuída pelo legislador constituinte ao TCU para aplicar sanções administrativas a particulares, ainda paira insegurança jurídica e incerteza sobre os particulares de boa-fé contratantes com o Poder Público frente ao controle do TCU, razão pela qual imprescindível pontuar condutas práticas a serem adotadas por aqueles quando da celebração de contratos.

6. INDICAÇÃO DE LITERATURA ESPECIALIZADA E OBRAS DE REFERÊNCIA

BARROSO, Luís Roberto. Tribunal de contas: algumas incompetências, *Revista de Direito Administrativo*, v. 203, jan./mar. 1996.

CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

DIAS, Eduardo Rocha. *Sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratados*. São Paulo: Dialética, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O papel dos tribunais de contas no controle dos contratos administrativos*. Interesse Público, ano 15, n. 82, nov./dez. 2013.

DE MEDEIROS, Fábio Mauro. *O novo entendimento do TCU acerca da aplicação de sanções no âmbito dos contratos administrativos (quando aplicá-lo)*. Disponível em <www.agu.gov.br/page/download/index/id/13117030>. Acesso em: 21 mai.2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

- _____. *Regimento Interno e Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União*. 4ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010.
- LEITE, Harrison Ferreira. *Manual de Direito Financeiro*. Salvador: Juspodivm, 2017.
- LUIZ DA SILVA, Anderson. *Tribunal de Contas da União - Competência Julgadora e Controle Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Sanção administrativa e o princípio da legalidade*. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Devido processo legal da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 143-185.
- MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 2ª ed. ampl. reimp. Madrid: Tecnos, 2000.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção Administrativa Geral: Anatomia e Autonomia*. Coimbra, Livraria Almedina, 2005.
- ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SIMÕES, Edson. *Tribunais de Contas: Controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____ e CÂMARA, Jacintho Arruda. *Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas* in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 257. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

_____, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani. *Limites ao controle externo da administração pública pelo TCU*, Revista dos Tribunais, ano 102, vol. 928, fev. 2013.

TOGNETTI, Eduardo. *Os limites do Poder Discricionário da administração pública na imposição de sanções administrativas: análise das sanções aplicáveis pelo Banco Central do Brasil*. 2012. Tese (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

7. SUMÁRIO PRELIMINAR

Introdução

1. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

1.1 Conceito

1.2 A sanção como consequência do ilícito administrativo

1.3 Os princípios norteadores das atividades sancionadoras na esfera administrativa

1.3.1 Os princípios constitucionais da atividade jurisdicional na esfera administrativa

1.3.2 Os princípios infraconstitucionais aplicáveis à matéria

1.4 Fontes normativas do direito administrativo sancionador brasileiro

1.4.1 Os arts. 86 a 88, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos

1.4.2 As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa

1.5 Dos entes competentes para aplicação

1.5.1 A aplicação de sanções administrativas pela Administração Pública

1.5.2 O Poder Legislativo e sua função sancionadora: o processo de *impeachment*

1.5.3 O Tribunal de Contas da União e o poder sancionador

1.5.4 A independência da esfera administrativa e o *non bis in idem*

2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

2.1 O TCU na Constituição Federal de 1988

2.1.1 Dissecando o art. 71, da CF/88 - A classificação de atribuições proposta por Hely Lopes Meirelles

2.1.1.1 As atribuições opinativas

2.1.1.2 As atribuições verificadores

2.1.1.3 As atribuições assessoradoras

2.1.1.4 As atribuições jurisdicionais administrativas

2.2 A Lei Federal 8.443/92 e a possível ampliação de competências derivadas do texto constitucional

2.3 O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

2.4 Direito comparado

2.4.1 Modelo europeu do controle das contas

2.4.2 Modelo americano do controle das contas

3. A POSIÇÃO DOS PARTICULARES PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3.1 Sanção administrativa x medidas cautelares

3.2 A jurisprudência do TCU e os particulares

3.3 O controle de legalidade do STF

3.3.1 O posicionamento do Min. Marco Aurélio

Conclusão e recomendações práticas

9. CRONOGRAMA COM ESTIMATIVA DE HORAS

Atividade	2017			2018												2019	H	
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1		
Leitura da bibliografia	■	■	■															150
Pesquisa e catalogação de jurisprudência		■	■	■														60
Pesquisa de Direito comparado					■	■	■											90
Análise dos resultados							■	■	■									60
Redação do capítulo 1									■	■	■							60
Redação do capítulo 2											■	■	■					60
Redação do capítulo 3												■	■	■				60
Conclusão da redação													■	■	■			45
Revisão														■	■			30
Depósito da versão final															■			-
Defesa da tese																■		-