

LAUREANO CANABARRO DIOS

**PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDIVIDUALIZAÇÃO  
DA PENA NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

Artigo apresentado como requisito para  
conclusão do curso de especialização em  
Direito Público e Controle Externo

Orientador: Professor George Seigneur

**BRASÍLIA  
2006**

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	
2.	PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA .	
2.1	Conceituação .....	
2.2	Extensão e Implicações .....	
3.	INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA E O PROCESSO NO ÂMBITO DO TCU .....	
3.1	As penas sujeitas a serem aplicadas pelo TCU.....	
3.2	Formas pelas quais se exterioriza a individualização da pena no âmbito do TCU .....	
4.	CONCLUSÃO.....	
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	

# 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – estabeleceu em seu Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais diversos princípios e regramentos de forma a proteger o indivíduo contra os abusos do Estado. O princípio da Individualização da Pena, o qual deve ser regulamentado na forma da lei, foi agasalhado nesse capítulo como um dos direitos fundamentais do indivíduo.

A importância desse princípio está assentada em dois pilares. O primeiro reside no fato de que as restrições a direitos somente podem ocorrer quando assim demandar o bem comum<sup>1</sup>. O segundo pilar, que não deixa de ser um corolário do primeiro, reside no fato de que, em respeito à dignidade humana, deve haver a necessária proporção entre os motivos que levaram à aplicação da pena e a pena efetivamente aplicada. Assim, busca-se garantir a equidade na aplicação da lei de natureza sancionatória e evitar que as penas sejam aplicadas de forma desproporcional, de molde a se afastar de seus objetivos.

Como sói acontecer com as normas de índole constitucional, o princípio é dotado de alto grau de abstração, de forma que cabe ao legislador ordinário, à doutrina e aos órgãos jurisdicionais definir os limites e extensão da aplicabilidade desse princípio.

Devido a esse alto grau de abstração surgem diversas questões acerca da aplicação do princípio. Esse trabalho busca analisar a aplicação do princípio da individualização da pena no âmbito do Tribunal de Contas da União e suas conseqüências.

## 2. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

### 2.1 Conceituação

Para adequadamente conceituar o princípio da individualização da pena, cabe perquirir o entendimento dado pela doutrina pela jurisprudência ao instituto e sua função no ordenamento jurídico.

No dizer de Alexandre de Moraes<sup>2</sup>, o princípio da individualização da pena consiste na exigência entre uma estreita correspondência entre a responsabilização da conduta

---

<sup>1</sup> FRIEDE, Reis. Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado. Rio de Janeiro: Forense; 1999, p. 151.

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 235.

do agente e a sanção a ser aplicada, de maneira que a pena atinja as suas finalidades de repressão e prevenção. Assim, a imposição da pena dependeria do juízo individualizado da culpabilidade do agente (censurabilidade de sua conduta).

O Supremo Tribunal Federal também coloca a culpabilidade do agente como medida da aplicação da pena e destaca que a individualização da pena, que deve ser motivada, é um direito público subjetivo do apenado (HC 72992/SP-96<sup>3</sup>).

Consoante manifestação do Superior Tribunal de Justiça<sup>4</sup>, o princípio da individualização da pena, materialmente, significa que a sanção deve corresponder às características do fato, do agente, e da vítima. Ou seja, deve haver a adequada sintonia entre a sanção aplicada e todas as circunstâncias do delito.

Comentando essa decisão do STJ, Carmen Silvia de Moraes Barros<sup>5</sup> destaca a função humanitária, consentânea com o respeito às garantias individuais do indivíduo, do princípio constitucional da individualização da pena. Afirma a autora que a pena deve dizer respeito à culpabilidade exteriorizada naquele fato concreto, pois no estado de direito o fato se resume a um fragmento estritamente delimitado da vida do autor e não pode implicar em uma liquidação geral de contas. Em suma, a pena não pode ser aumentada por razões que não dizem respeito à culpabilidade exteriorizada no fato.

Para José Eduardo Goulart<sup>6</sup>, o princípio da individualização da pena é consequência direta do postulado da personalidade. Esse postulado reza que a pena só pode ser dirigida à pessoa do autor da infração na medida de sua culpabilidade.

---

<sup>3</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª Turma. HC 72.992/96. Rel. Min. Celso de Mello. v.u. DJ de 14.11.96.

<sup>4</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 6ª Turma. Resp. n. 151.837/98. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Votação não unânime. DJ de 28.05.98.

<sup>5</sup> BARROS, Carmen Silvia de Moraes. A Fixação da pena abaixo do mínimo legal: corolário do princípio da individualização da pena e do princípio da culpabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, n.º 26, p. 291-295, abr./jun. 1999.

<sup>6</sup> GOURLART, José Eduardo. **Princípios informadores do direito da execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 95-97.

O conceito de culpabilidade, por sua vez, teria a função de assegurar ao indivíduo que o Estado não estenda seu poder penal além do que corresponde a sua responsabilidade como ser livre e capaz.

Diante dessas preleções, podemos concluir que uma adequada conceituação do princípio da individualização da pena deve ser precedida de uma correta compreensão, sob o ângulo que interessa ao presente estudo, dos institutos da culpabilidade e da pena. Não se pretende aprofundar nesses temas, o que fugiria ao escopo do presente trabalho, mas tão somente dar-lhes uma definição que dê suporte à conceituação da individualização da pena.

A culpabilidade seria definida como o juízo de reprovação da conduta do agente. Quanto maior esse juízo de reprovação, consoante os parâmetros estabelecidos em lei, mais intensa deve ser a pena, e vice-versa. Esse juízo de reprovação, que varia de acordo com os valores sociais de determinado momento, seria efetuado levando-se em conta diversos elementos, todos exteriorizados no fato concreto.

Serve a culpabilidade como freio aos eventuais excessos do Estado, pois somente podem ser condenados aqueles que infligiram as normas sociais e mereceram reprovação por parte do direito, na medida desse grau de reprovação. Não pode, portanto, a pena passar da pessoa que praticou a conduta culpável; somente ela e mais ninguém pode ser punida. Mais. O responsável deve ser apenado somente por sua conduta na prática do ato ilícito. Situações alheias à conduta exteriorizada nesse fato não podem servir de fundamento para a pena, pois, de forma diversa, estaria ofendido o disposto no inciso II do art. 5º da Constituição Federal.

Em relação à pena, para os fins do presente estudo, é necessário que se estabeleça a sua função. Nosso ordenamento jurídico agasalha a dupla finalidade para a pena<sup>7</sup>: retributiva e preventiva.

A teoria retributiva parte do pressuposto de que a pena é a justa retribuição ao ilícito cometido. O agente deve sofrer um sofrimento proporcional àquele causado com a prática do fato delituoso. A pena é uma simples consequência do descumprimento da lei.

---

<sup>7</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal: parte geral**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, vol. I, p. 457.

A teoria preventiva busca associar a pena à produção de efeitos úteis para a sociedade. Tem-se assim a função preventiva - geral (intimidando potenciais delinquentes) e especial (intimidação do agente – aspecto negativo - e sua ressocialização – aspecto positivo).

Feitos esses comentários, estamos aptos a conceituar a individualização da pena como: **direito público subjetivo de todo condenado a ser submetido a uma pena compatível com seu grau de culpabilidade, atendido os limites e parâmetros estabelecidos pela lei.**

## 2.2 Extensão e Implicações

Estando devidamente conceituado o tema, cabe observar em que momentos se desenvolve o processo de individualização, de modo a estarem caracterizadas as suas implicações.

Para Luiz Luisi<sup>8</sup>, o processo de individualização da pena desenvolve-se em três momentos complementares: o legislativo, o judicial e o executório.

No momento legislativo seriam fixados para cada infração uma ou mais penas proporcionais à importância do bem tutelado e à gravidade da ofensa. O legislador estabelece uma pena mínima e uma pena máxima para cada violação da norma e fixa as condições mediante as quais serão determinadas no caso concreto. Pode ocorrer, ainda, que seja permitida a substituição de uma espécie de pena por outra.

No momento judicial, o juiz, seguindo os parâmetros estabelecidos pelo legislador, fixa a pena aplicável, de forma qualitativa e quantitativa, e o regime inicial de cumprimento da pena, quando essa for privativa de liberdade.

O terceiro momento ocorre na execução da reprimenda. O autor a denomina de individualização executória – adequação das condições de cumprimento da pena à resposta do condenado. Essa última fase pouco interesse tem no presente trabalho pois é mais compatível com as penas restritivas de liberdade, fora portanto do âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União.

Carmen Silvia de Moraes Barros<sup>9</sup> também reconhece que a individualização da pena ocorre em três momentos.

---

<sup>8</sup> LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 37-39.

No momento legislativo seriam atendidos os princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade. O da legalidade implica que só o legislador pode estabelecer atos a que os cidadãos devem se abster de praticar sob pena de sanção. O da necessidade reza que as restrições dos direitos fundamentais devem limitar-se ao necessário para proteger outros direitos constitucionalmente protegidos. O da proporcionalidade constitui um limite à atuação legislativa que deve buscar a adequação entre o bem juridicamente tutelado e a sanção pela sua violação. Assim, a pena estabelecida deve ser aquela necessária e suficiente para a prevenção.

No momento judicial seriam atendidos os princípios da legalidade e da culpabilidade. O da legalidade implica em que o juiz está vinculado à lei quanto à tipicidade do fato e ao *quantum* da pena. O da culpabilidade implica em que a pena somente será justificada se for harmonizada a sua necessidade com a proporcionalidade, observadas a gravidade da conduta do agente e o bem juridicamente tutelado.

### **3. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA E O PROCESSO NO ÂMBITO DO TCU**

#### **3.1 As penas passíveis de serem aplicadas pelo TCU**

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei nº. 8.443, de 1992, define duas espécies de penalidades passíveis de serem aplicadas pela Corte de Contas: penas pecuniárias e penas restritivas de direitos. Na Lei nº. 10.028, de 2000, também consta previsão de aplicação de pena pecuniária pelos Tribunais de Contas.

Embora na Lei do Procedimento Administrativo (Lei nº. 9.784, de 1999), em seu art. 60, conste a possibilidade da imposição de sanções consistentes em obrigações de fazer ou não fazer, não se encontra no âmbito de atuação do TCU, pela ausência de previsão legislativa, a possibilidade de imposição de tal espécie de sanção.

Destaque-se ainda que não são enquadráveis como sanções as medidas acautelatórias previstas no art. 44 da LOTCU, pois, mediante aquelas medidas, busca-se garantir a eficácia da prestação jurisdicional e não punir os responsáveis. Ou seja, são medidas de caráter não punitivo, concedidas ante os requisitos do **periculum in mora** e do

---

<sup>9</sup> BARROS, Carmen Silvia De Moraes. **A individualização da pena na execução penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 109.

**fumus boni juris**, e que não refletem um juízo de valor pleno e definitivo acerca da conduta dos jurisdicionados.

As penas restritivas de direito são de duas modalidades.

A primeira está prevista no art. 46 da LOTCU e trata da possibilidade da declaração de inidoneidade de licitante para participar de licitações públicas:

“Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.” (grifos meus)

A segunda pena da espécie está prevista no art. 60 da LOTCU:

“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 da União, 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.” (grifos meus)

Essa norma, cabe destacar, retrata a independência entre a instância do TCU e a administrativa **stricto sensu**, de modo que não há óbices a atuação da Corte de Contas a eventual imposição de sanção em outras instâncias administrativas.

Situação a merecer reflexão ocorre quando o Tribunal impõe a sanção de suspensão aqui tratada e o responsável já foi igualmente suspenso administrativamente, por exemplo, com fulcro no art. 127, II, da Lei nº. 8.112/90. O princípio da independência entre as instâncias sugere que a solução seria simplesmente que o responsável deveria permanecer suspenso pela soma dos prazos de ambas as penas. Entretanto, esse procedimento poderia redundar em pena incompatível com o grau de culpabilidade verificado ou até mesmo em aparente **bis-in-idem**. O mais adequado seria que se entendesse que a aplicação prévia de suspensão administrativa não impede a atuação do órgão de Contas, o qual apenas consideraria essa sanção prévia quando da dosimetria da pena a ser aplicada.

A pena pecuniária prevista pela Lei nº. 10.028, de 2000, está retratada em seu art. 5:

“Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:  
I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;  
II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;  
III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifos meus)

As penas pecuniárias previstas na LOTCU estão retratadas em seus arts. 57

e 58:

“Art. 57. 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.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficarà sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O regimento interno disporá sobre a graduação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

Da análise desses diplomas legais, verifica-se que adequadamente o legislador previu a possibilidade de graduação das penas de acordo com a reprovabilidade da conduta dos responsáveis, pois possibilitou ao julgador estabelecer a dosagem da sanção segundo os parâmetros fixados em lei.

Exceção se faz à penalidade prevista na Lei 10.028/2000, visto que a sanção tem sua dosagem já prefixada em lei, não havendo margens para que o julgador adequie a sanção ao grau de culpabilidade verificado. Essa característica pode provocar situações de injustiças, pois condutas decorrentes de dolo, culpa grave ou culpa levíssima seriam igualmente apenadas. No mesmo sentido, aquele que incorrer em apenas uma das condutas

vedadas pelo artigo terá a mesma reprimenda do que aquele que incorrer em várias ou todas as condutas vedadas.

Essas considerações podem levar que se conclua pela inconstitucionalidade da referida norma, pois atentaria contra o princípio da isonomia e o da individualização da pena. A solução seria entender, em interpretação extensiva de acordo com a Constituição, que o legislador disse menos do que queria, de forma a ser reprimenda equivalente a multa de “até 30% dos vencimentos anuais”.

### **3.2 Formas pelas quais se exterioriza a individualização da pena no âmbito do TCU**

A aplicação de sanções pelo TCU ocorre ou no julgamento de contas (art. 19 da LOTCU) ou na apreciação de processos de fiscalização (art.45, III, da mesma lei).

Quando do julgamento das contas, a aplicação de sanções decorre da avaliação de um conjunto de atos de gestão cuja avaliação pode levar a um juízo geral de reprovação das contas. Quando restar caracterizada alguma das hipóteses que ensejam a irregularidade das contas (alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso III do art. 16 da Lei nº. 8.443/92), estará aberta a possibilidade de aplicação de sanção.

Os fundamentos da multa podem ser aqueles previstos no art. 58, incisos I, II, III, e VII, da LOTCU ou, havendo débito, aquele previsto no art. 57 da mesma lei.

Na hipótese de descumprimento de determinação do Tribunal, cabe a aplicação da multa com fundamento no referido inciso VII. Caso a ocorrência objeto de determinação não provoque por si só a aplicação da multa, o seu fato gerador será simplesmente o descumprimento de determinação, devendo, portanto, a dosimetria da pena ser para tanto ajustada. Entretanto, caso a ocorrência, por si só, esteja caracterizada como ensejadora de multa (grave infração à norma legal ou ato ilegítimo ou antieconômico), resta agravado o grau de culpabilidade devendo ele sofrer reprimenda mais severa, com fundamento no inciso VII combinado com os incisos II ou III.

Como o inciso I do referido artigo refere-se a contas julgadas irregulares de que não resulte débito, resta permitida a conclusão de que os demais incisos podem justificar a aplicação quando da existência de débito. Assim, surge a questão de qual seria a correta fundamentação da pena de multa. A discussão ganha relevância porque o limite da pena quando fundamentada no art. 57 da LOTCU é o valor do dano atualizado ao Erário, enquanto nas hipóteses do art. 58 o limite é predeterminado, de acordo com o previsto no § 2º desse artigo.

De início, vale lembrar que estamos a tratar de atos de gestão do responsável. Ou seja, mesmo que sejam verificados inúmeros atos de gestão ilegais, a penalidade deverá abranger toda a gestão ou, em outras palavras, deverá ser feito um juízo de valor acerca da gestão como um todo. A quantidade de atos reprováveis deve sim servir para intensificar esse juízo de reprovação e portanto incrementar a pena a ser aplicada, mas não para gerar multiplicidade de penas, sob pena de **bis in idem**. Assim, mesmo que esses atos irregulares possam ser enquadrados em diversos incisos do art. 58 da LOTCU, a multa deve ser única e limitada aos valores previstos na norma pertinente. No mesmo sentido, não é cabível a aplicação da sanção do art. 57 conjuntamente com a do art. 58 em decorrência do mesmo ilícito.

Assim, caso o fato gerador da multa também resulte em débito, cabe ao aplicador da sanção perquirir qual o fundamento legal que melhor atenda ao princípio da individualização da pena. Caso, analisados o elemento subjetivo, dolo ou culpa, e as circunstâncias em que ocorreram o fato, chegue-se a conclusão de que o débito teve fator preponderante na ocorrência do ilícito deve a pena ser aplicada com fulcro no art. 57 da LOTCU (v.g. quando constatado o dolo específico em causar prejuízo ao Erário). Por outro lado, caso seja verificada a preponderância das ocorrências previstas no art. 58 da mesma lei, deve nele ser fundamentada a pena de multa.

Situação diversa ocorre quando em uma gestão forem verificados diferentes ilícitos, uns enquadráveis no art. 57 e outros enquadráveis no art. 58. Aqui, pela própria topografia legislativa, não se vislumbra impedimentos para que o gestor sofra a sanção com base nos dois artigos. Isso porque, parece ter tido o legislador atenção para dar uma específica reprimenda aos atos provocadores de débito aos cofres públicos, os quais podem sofrer reprimenda independente dos demais atos de gestão. Desde é claro, que se refiram a fatos geradores distintos e independentes de modo a ser afastada o **bis-in-idem**.

Pelos mesmos motivos, idêntico raciocínio aplica-se à penalidade prevista na Lei n. 10.028/2000.

Quanto à pena prevista no art. 60 da LOTCU, o legislador expressamente permitiu a possibilidade de sua cumulação com as demais previstas na legislação. Trata-se portanto, de situação especial de agravamento da penalidade a ser imposta em virtude da constatação da relevante gravidade da conduta inquinada.

Já os incisos VI, V e VI do art. 58 da LOTCU não se referem a uma avaliação da gestão dos responsáveis, mas sim a atos atentatórios à prestação jurisdicional do TCU, de forma que pode haver a aplicação de uma sanção para cada fato gerador distinto. Trata-se assim de multas de caráter processual, as quais não guardam relação com o mérito das contas. Ou seja, o responsável pode sofrer alguma dessas sanções e ter as suas contas julgadas regulares com quitação plena.

Além do julgamento das contas, o outro momento para a aplicação de sanções é quando da realização de fiscalizações pelo TCU. O art. 41 da Lei n. 8.443/92 estabelece que as fiscalizações têm por objetivo assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas. Há portanto duas situações distintas, a apreciação de atos de responsáveis sujeitos à prestação ordinária de contas ao TCU e a apreciação de atos daqueles não sujeitos à prestação anual de contas.

Para esses últimos resta afastado o caráter subsidiário dos trabalhos de fiscalização, de forma que a aplicação de sanções deve ocorrer de acordo com o grau de culpabilidade verificado nas ações fiscalizatórias, de forma similar ao tratamento geral a ser dado nas contas. Entretanto, como essas ações não possuem uma limitação temporal é possível que uma fiscalização abranja mais de um exercício ou várias fiscalizações refiram-se ao mesmo exercício. Por coerência lógica e por isonomia, deve-se aqui aplicar os mesmos limites de dosimetria estabelecidos para as contas. Assim, em havendo mais de uma fiscalização abrangendo o mesmo exercício não é razoável supor que as penas apuradas nas diversas fiscalizações, em seu aspecto quantitativo, possam superar o limite estabelecido para as contas ordinárias. Ofende o bom senso que alguns responsáveis não sujeitos às contas ordinárias, em geral aqueles detentores de cargos de menor importância na hierarquia administrativa, estejam sujeitos a um regime mais severo do que aqueles obrigados a prestar contas anualmente.

Por outro lado, não se vê óbices para, que em ações de fiscalização abrangendo mais de um exercício, sejam os gestores apenados pela sua conduta verificada em cada exercício. Ou seja, poderia haver uma penalidade para cada exercício, sendo que cada uma estaria limitada aos limites anuais, de forma que seria possível no conjunto da fiscalização o responsável sofrer reprimenda em grau superior ao permitido para as contas anuais. Garante-se assim a isonomia de tratamento, impedindo que as abrangências

temporais dos trabalhos de fiscalização possa influenciar aleatoriamente e de forma casuística nos procedimentos de dosimetria das penas.

Quando se trata entretanto de trabalhos de fiscalização em atos de gestores sujeitos à prestação de contas anual ao órgão de controle externo, a aplicação imediata da sanção possibilita uma pronta atuação do TCU ante a ocorrência de ilegalidades. Não resta contudo afastada a necessidade de juntada dos trabalhos de fiscalização às contas para que lá seja em conjunto avaliada a gestão do responsável.

Entretanto, de todo recomendável seria que a sanção fosse aplicada no bojo das contas, ou seja, após a juntada dos autos de fiscalização, pois assim se permite uma correta avaliação do conjunto dos atos de gestão de modo a se apenar compativelmente com essa avaliação. A aplicação as sanção antes da juntada dos trabalhos de fiscalização às contas deveria ser reservada à irregularidades graves o suficientes para, por si só, macular todo o conjunto da gestão. Quanto a ilícitos que potencialmente podem perder expressividade no conjunto da gestão, melhor seria que a avaliação da aplicação de sanção ocorresse quando da análise das contas.

De se destacar que no bojo dos trabalhos de fiscalização não se cogita da aplicação de multa proporcional ao débito, pois se for constatada a existência de potencial dano ao Erário, deve haver a conversão dos autos em tomada de contas especial, de forma que de contas se passará a tratar.

Como as tomadas de contas especiais podem se referir a responsáveis não obrigados a prestar contas anualmente, aplica-se, em função da abrangência temporal dos atos objetos da contas especiais, o exposto quanto às fiscalizações no que diz respeito aos limites dos valores das penas aplicáveis aos responsáveis com fulcro no art. 58 da LOTCU.

#### **4. CONCLUSÃO**

Após a análise da função da pena, foi conceituado o princípio constitucional da individualização da pena. Diante desse conceito, estabeleceu-se a abrangência do princípio, o qual compreende as fases legislativa – fixação da pena em abstrato -, judiciária – fixação da pena em concreto - e executória – adequação das condições de cumprimento da pena à resposta do condenado.

Foram então analisadas as penalidades no âmbito jurisdicional do Tribunal de Contas da União e as conseqüências da aplicação do princípio quando da dosimetria dessas penas. Ou seja, as penas devem guardar proporção com o grau de culpabilidade do responsável de forma que quanto mais reprovável for a sua conduta maior deve ser a sua pena para que sejam atingidos os desideratos dessa última. Esse grau de culpabilidade deve ser individualizado por responsável e de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

## **6.REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

BARROS, Carmen Silvia De Moraes. **A individualização da pena na execução penal.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

BARROS, Carmen Silvia de Moraes. A Fixação da pena abaixo do mínimo legal: corolário do princípio da individualização da pena e do princípio da culpabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 26, p. 291-295, abr./jun. 1999.

FRIEDE, Reis. **Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado.** Rio de Janeiro: Forense; 1999.

GOULART, José Eduardo. **Princípios informadores do direito da execução penal.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito penal: parte geral.** 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 1994, vol. I.

LUIZI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral: comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.** 4<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2002.