

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA
PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UMA PROPOSTA DE UTILIZAÇÃO NO ÂMBITO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**

JACKSON FRANCISCO DE OLIVEIRA

Recife - 2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA
PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

Trabalho de conclusão de Mestrado
submetido à aprovação como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar

Recife - 2011

Oliveira, Jackson Francisco de

Ajustamento de conduta: uma proposta de utilização no âmbito dos Tribunais de Conta do Brasil / Jackson Francisco de Oliveira. - Recife : O Autor, 2011.

95 folhas : abrev. e siglas.

Orientador: Profº. Drº Francisco Ribeiro.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2011.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Tribunal de Contas. 2. Ajustamento de conduta.
3. Possibilidade. I. Ribeiro, Francisco(Orientador). II. Título.

658 CDD (22.ed.) UFPE/CSA 002 - 2012

Dissertação de Mestrado apresentada por **Jackson Francisco de Oliveira** ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: "**Ajustamento de Conduta: uma proposta de sua utilização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**", orientada pela Professora **Sylvana Maria Brandão de Aguiar** e aprovado pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof^a. Dr^a. Sylvana Maria Brandão Aguiar de Moraes
Presidente

Prof. Dr. Newton Darwin de Andrade Cabral
Examinador Externo

Prof. Dr. Alfredo de Oliveira Moraes
Examinador Interno

*Não pretendo levar ao público a ideia de que
os meus empreendimentos tenham vulto.*

Sei perfeitamente que são miuçalhas.

Mas afinal existem.

*E, comparados a outros ainda menores, demonstram
que aqui pelo interior podem tentar-se coisas*

*um pouco diferentes dessas invisíveis
sem grande esforço de imaginação ou microscópio.*

Graciliano Ramos
(no exercício do cargo de Prefeito de Palmeira dos Índios)

AGRADECIMENTOS

Aos familiares, professores do Mestrado e amigos, desejo externar minha grande gratidão. Cada um, a seu modo, com incentivo, paciência, dedicação e exemplos de vida colaborou com o presente trabalho. A elaboração desta dissertação se deu com base em aprendizado iniciado ainda na minha formação, consolidando-se ao longo do tempo com experiências acadêmicas e profissionais, principalmente no Controle Externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Agradeço especialmente ao Professor Francisco Ribeiro, exemplo de profissionalismo e dedicação acadêmica enquanto esteve conosco.

Por fim, a Deus, por tudo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPBG – Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MP – Ministério Público
PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar
STF – Supremo Tribunal Federal
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TC – Tribunal de Contas
TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU – Tribunal de Contas da União
TJ – Tribunal de Justiça

RESUMO

O presente estudo aborda a possibilidade de atuação dos Tribunais de Contas conseguirem resultados mais tempestivos, e efetivos, na fiscalização da gestão dos recursos públicos, principalmente nas deliberações direcionadas aos órgãos públicos, atingindo, de forma relevante, algumas ações do poder público direcionadas à população. A partir das suas atribuições constitucionais verificou-se a possibilidade de as Cortes de Contas se utilizarem de um instrumento já amplamente praticado por outros órgãos que possuem estruturas e competências semelhantes às existentes nos Tribunais de Contas. O ajustamento de conduta é, na verdade, uma ferramenta de atuação que possibilita a realização de um compromisso por parte do gestor público, no sentido de melhor se adequar à legislação vigente, corrigindo equívocos que estejam sendo praticados, sem necessariamente ser punido antecipadamente. É verdade, ainda, que os Tribunais de Contas têm atuado de forma orientadora e pedagógica junto aos seus jurisdicionados. Embora não prevista como atribuição legal, a função de orientação dos Tribunais de Contas tem crescido nos últimos anos. Um exemplo disso são as Escolas de Contas, vinculadas aos respectivos Tribunais, que intenciam a capacitação de todos os servidores públicos nas mais diversas funções. Dessa forma, o ajustamento de conduta também se coaduna com esse novo viés das Cortes de Contas, pois possui um caráter intencionalmente pedagógico, corrigindo rumos, e não simplesmente punindo o gestor, principalmente quando ausente a intenção de gerir inadequadamente os recursos públicos. Assim, este trabalho explora essa possibilidade de atuação dos Tribunais de Contas, propondo, ao final, um instrumento normativo que o regulamente no âmbito desses mesmos Tribunais.

Para o alcance dos objetivos, pesquisou-se a legislação que rege a matéria, bem como instrumentos semelhantes que são utilizados por outros órgãos. Explorou-se, também, a opinião de vários autores sobre o tema do ajustamento de conduta realizado entre o poder público e seus jurisdicionados.

Palavras chaves: Tribunal de Contas. Ajustamento de Conduta. Possibilidade.

ABSTRACT

This study explores the possibility of performance of the courts of auditors, in order to achieve more timely and effective in supervising the management of public resources, especially in decisions directed to the ones under its control. From its constitutional duties, it was noticed the possibility of the courts of auditors use a tool already widely practiced by other organizations that have structures and powers similar to those ones present in them. The adjustment of conduct is in fact a tool of performance that allows the realization of a commitment by public officials, in order to suit the current legislation in a better way, correcting misunderstandings that are being practiced without necessarily being punished in advance. It is true also that the courts of auditors have acted in a guiding and pedagogical way, along with those ones under its jurisdiction. Although not provided as legal attribution, the courts of auditors' orientation function has grown in recent years. One example is the "schools of accounts", linked to the respective courts, which intend to train all civil servants in various functions. Thus, the adjustment of conduct also fits with this new bias of the Courts of Auditors, because it has an intentionally teaching character, correcting course, not simply punishing the manager, especially when it's absent the intent to manage public resources improperly. In sum, this study explores that possibility of performance of the Courts of Auditors, proposing in the end a legislative instrument that regulates it in the scope of such courts.

To achieve the goals, researching the law governing the matter, and similar instruments that are used by other agencies. Was explored also the opinion of several authors on the subject of the adjustment of conduct held between the government and its courts.

Keywords: Court of Auditors. Adjustment of conduct. Possibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O GASTO PÚBLICO E SEU CONTROLE	14
1.1 QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO GASTO PÚBLICO	14
1.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
1.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	18
1.3.1 Apreciar as contas do Poder Executivo.....	20
1.3.2 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.....	21
1.3.3 Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias	22
1.3.4 Realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	23
1.3.5 Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.....	25
1.3.6 Fiscalizar a aplicação de recursos repassados a outros entes	26
1.3.7 Prestar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo.....	27
1.3.8 Aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei	29
1.3.9 Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei	30
1.3.10 Sustar a execução de ato ou contrato	32
1.3.11 Representar ao poder competente sobre irregularidades.....	33
1.4 – A ATUAÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	34
1.4.1 A nova atribuição dos Tribunais de Contas	34
1.4.2 A Escola de Contas Públicas.....	35
1.4.3 A atuação pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco através de instrumentos formais de fiscalização e julgamento.....	36
1.4.3.1 Ação pedagógica através de Alerta de Responsabilização.....	37
1.4.3.2 A atuação pedagógica através das medidas cautelares.....	38
1.5 O CONCEITO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL	39
2 A UTILIZAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR ÓRGÃOS PÚBLICOS NO BRASIL.....	42
2.1 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	42
2.2 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE.....	43
2.3 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN	46
2.4 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM.....	48
2.5 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - PREVIC.....	50
3 A UTILIZAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR PARTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	53
A princípio, o ajustamento de conduta pode ser utilizado em qualquer situação, identificada pelos Tribunais de Contas, que esteja sendo cometida alguma irregularidade e/ou ilegalidade, em	

que se opte pela correção de rumos e não pela simples aplicação de penalidade.	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
6 REFERÊNCIAS	62
APÊNDICE A	66
Resolução TC nº ____/2011.....	66
ANEXO A.....	68
Transcrição de Trecho da Lei 8.884/94.....	68
ANEXO B.....	76
Transcrição de Trecho da Portaria do Ministério da Fazenda Nº 327.....	76
ANEXO C	80
Transcrição de Trecho do Decreto Federal 6844/09	80
ANEXO D.....	82
Transcrição de Texto da Portaria 187/10 do IPHAN	82
ANEXO E	84
Transcrição de trecho da Lei 12.154/09	84
ANEXO F.....	86
Transcrição de trecho do Decreto 7.075/10	86
ANEXO G.....	87
Transcrição de trecho da Constituição Federal	87
ANEXO H.....	90
Ajustamento de Conduta assinado entre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Município de Sertanópolis-PR	90
ANEXO I.....	93
Ajustamento de Conduta assinado entre o Ministério Público do Estado de Pernambuco e uma indústria de Plásticos.....	93

INTRODUÇÃO

A gestão pública moderna necessita cada vez mais de instrumentos capazes de melhorar o desempenho do gestor público que administra a aplicação dos recursos públicos. Todos os órgãos que compõem o organograma da administração pública federal, estadual ou municipal precisam adaptar a forma de atuação no sentido de melhorar o seu desempenho institucional e, em outro patamar, contribuir para uma melhoria de todo o sistema administrativo público.

Nesse sentido, os órgãos de fiscalização também possuem a incumbência, sem olvidar suas prerrogativas legais, de contribuir com novos instrumentos e novas formas de atuação que possam ajudar os demais órgãos públicos a melhorar o próprio desempenho, auxiliando, desta forma, a conseguir uma maior satisfação dos anseios sociais.

Hodiernamente, não é possível entender os órgãos fiscalizadores como meros aplicadores de diplomas normativos com objetivo precípuo de identificar falhas e punir os responsáveis. Tem-se, na verdade, de avançar no sentido de observar a administração pública como uma, fazendo parte dela os setores de fiscalização e os setores fiscalizados, com o intento maior de satisfazer as necessidades sociais. Ao órgão público não adianta o mero exercício de suas competências legais, sem a preocupação de contribuir de forma efetiva para melhoria do setor público.

Sendo assim, tem-se que os Tribunais de Contas, principais órgãos aos quais se direciona o presente estudo, também estão inseridos nesse ambiente de contribuir com instrumentos eficazes, além, é claro, de exercer suas prerrogativas constitucionais, no intuito de melhorar o desempenho dos demais órgãos públicos com os quais se relacionam institucionalmente.

Nesse contexto a presente dissertação aborda o relacionamento entre o Tribunal de Contas do Estado - TCE e seus órgãos e entidades jurisdicionadas, com o intuito de sugerir a criação de um instrumento que possibilite a correção de erros e ilegalidades que estejam ocorrendo, de forma tempestiva e célere.

A Constituição da República (1988), no seu art. 70, estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade,

legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Controle Externo, englobando, desta forma, as atribuições dos Tribunais de Contas. Nesse contexto se insere a proposta deste estudo.

Destarte, com o objetivo de dotar o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco de meio eficaz de Resolução de falhas e irregularidades constatadas nos órgãos públicos, de modo mais eficiente e célere, com apresentação de sugestões de regulamentação interna que possibilitem e facilitem tais ações, exsurgiu a proposição do presente trabalho.

Nesse contexto, não se pode esquecer que escassez de recursos públicos aliada à necessidade de se lhes buscar uma melhor aplicação, elegendo-se as prioridades da administração, bem como o cumprimento da legislação pátria, fez robustecer o poderio fiscalizador de alguns órgãos de Controle Externo da Administração Pública, a exemplo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Sendo assim, é possível verificar o aumento de atribuições desses órgãos a partir da Constituição de 1988, regulamentadas por importantes diplomas legais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal¹.

As administrações públicas brasileiras enfrentam o grande desafio de procurar atender com eficiência e eficácia às demandas sociais (DI PIETRO, 2002, p. 57).

Hodiernamente caminhamos no sentido de que não basta simplesmente fazer algo, tem que ser feito da melhor forma, pois os recursos são limitados e as demandas, crescentes e ilimitadas. Nessa linha de pacificidade doutrinária, Meirelles (1996, p. 28) já destacava:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Adentramos uma época que não basta ao administrador público ser honesto, tem que ser eficiente e eficaz. Mantendo-se a tendência atual, em futuro próximo, o cumprimento da legalidade passará a não ser mais o tema central das análises realizadas pelos órgãos de controle, mas sim o resultado obtido com a aplicação do recurso público.

¹ Lei Complementar 101/2000.

Alinhado a esse aspecto hoje tão evidente em termos de administração pública, no que se refere à busca de uma melhor qualidade do gasto público, é de se entender que os Tribunais de Contas podem contribuir muito mais do que verificar, *a posteriori*, o cumprimento da legislação, momento no qual, muitas vezes, têm que punir, através de suas decisões, de cunho administrativo, gestores que não tiveram a orientação necessária para fazer valer o que determinam as normas do nosso País.

As chamadas Cortes de Contas precisam criar instrumentos que possibilitem uma maior aproximação do gestor público, com o intuito de fazer a correção de caminhos quando estes se encontram em dissonância com os princípios norteadores da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Principalmente quando esses gestores são desassistidos de uma boa assessoria técnica, como é o caso da maioria dos pequenos municípios brasileiros.

Visualizando essa situação, o próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através dos seus gestores, decidiu incluir no seu planejamento estratégico para os próximos anos, elaborado ao final de 2009, um aprofundamento dos estudos sobre a possibilidade de utilização do ajustamento de conduta como mais uma ferramenta de ação, em consonância com suas atribuições constitucionais. Esse foi, com certeza, um dos estímulos ao presente trabalho.

Lembre-se, por oportuno, que a forma hodierna de atuação dos Tribunais de Contas concentra-se nos julgamentos proferidos pelo Pleno, composto por sete Conselheiros, e de suas duas Câmaras, compostas, cada uma, por três Conselheiros². Essa forma de atuação, embora necessária para os pronunciamentos oficiais do órgão, torna-se burocrática e demasiadamente lenta para que o Tribunal, em determinados casos, possa atuar de forma a propiciar à administração pública a correção de rumos que estejam equivocados: desde uma simples falha administrativa a uma ilegalidade mais grave.

Constatado esse fato, observa-se a necessidade de uma atuação mais tempestiva, que não vislumbre apenas a punição do gestor quando verificada qualquer irregularidade, mas principalmente a correção de rumos que beneficiem a administração pública. Essa é a nova missão dos Tribunais de Contas: utilizar o seu

² Lei 12.600/2004 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

conhecimento técnico a favor de uma melhor administração pública, e não apenas como forma de punir o gestor.

Sendo assim, a pergunta de nossa pesquisa foi a seguinte: de que forma o Tribunal de Contas pode auxiliar os gestores públicos na correção de rumos, quando constatadas irregularidades, de forma célere e mais eficiente?

Por outro lado os Tribunais de Contas de nosso país possuem, além da função fiscalizadora, a função educativa e pedagógica. Ou seja, não se verifica apenas quem fez ou deixou de fazer algo corretamente, é necessário também ajudar na melhoria do gasto público.

As Cortes de Contas podem liderar e envolver os órgãos públicos, sob sua jurisdição, para a consecução dos resultados almejados pela sociedade.

A partir dos pressupostos citados, as atividades desenvolvidas foram voltadas para identificar, na legislação pátria, principalmente na Constituição Federal, os meios legais existentes para que os Tribunais de Contas possam adotar procedimentos semelhantes aos praticados por outros órgãos da administração pública, no sentido de haver uma correção de rumos no âmbito dos órgãos e entidades submetidas às suas fiscalizações. Para tanto, procedeu-se inicialmente da seguinte forma:

1. Revisão da literatura sobre gestão pública e as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, bem como sobre a utilização do termo de ajustamento de conduta.
2. Análise dos aspectos inerentes aos termos de ajustamento de conduta praticados pelos demais órgãos que possuem Poder de Polícia, a exemplo do Ministério Público, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, entre outros.

Ao final, e como resultado deste estudo, apresenta-se uma proposta de normatização interna, no modelo de Resolução, formalizando a possibilidade de realização de ajustamentos de condutas a serem praticados entre os Jurisdicionados e os TCE's, através do seu corpo técnico e julgador.

1 O GASTO PÚBLICO E SEU CONTROLE

1.1 QUALIDADE E EFICIÊNCIA NO GASTO PÚBLICO

A alta carga tributária imposta à sociedade brasileira, amplamente debatida pela mídia e por especialistas, traz consigo um questionamento vital para os gestores públicos: o retorno que a sociedade tem em termos de prestação de serviços por parte da administração pública justifica a quantidade de tributos que todos pagam? Sobre o fato, assim se pronunciam Catelli e Santos (2004, p. 424):

A cobrança compulsória de impostos sempre gerou, no decurso da história, uma tensão entre o cidadão contribuinte e o Poder Público. Essa tensão, que chegou a causar revoluções no passado, se expressa hoje nas democracias liberais avançadas e emergentes sob a forma de uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo.

É indispensável, portanto, uma adequação entre o serviço público prestado pelo Estado e os repasses financeiros feitos pelo cidadão a esse próprio Estado. Afonso, Araújo e (Khair) (apud FIGUEIREDO, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, 2002, p. 71) descrevem tal situação da seguinte forma:

Atualmente, diante de uma conjuntura em que é preciso buscar o equilíbrio orçamentário, tanto por parte do governo federal quanto dos governos subnacionais, o desafio que vem sendo enfrentado na condução e organização do processo de descentralização de encargos é a prestação de mais e melhores serviços com os mesmos (ou até com menos) recursos públicos disponíveis.

A busca do equilíbrio fiscal e orçamentário é condição fundamental para melhor desenvolvimento econômico e social de um País. A dificuldade, potencializada em Países como o Brasil, que possui uma dívida social histórica, reside exatamente em encontrar uma aplicação de recursos públicos que atenda da melhor maneira possível às necessidades sociais. Ou seja, a busca da efetividade do gasto público deve ser focada por todos que administrem os recursos da sociedade. Sobre o tema, Figueiredo et al (2001, p. 134) afirmam:

A solução para gestão adequada das despesas públicas envolve não apenas a discussão sobre o seu montante (aspecto quantitativo), mas sobretudo a adoção de mecanismos e instrumentos que lhes confirmem eficiência, eficácia e economicidade (aspecto qualitativo).

Esse é um aspecto relevante do gasto público: a busca, que deve ser incessante, de maior qualidade, sem olvidar-se da economicidade, ou seja, a procura de maior eficiência na despesa pública. O manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (2000. p. 109) conceitua eficiência da seguinte forma:

Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em determinado período de tempo. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo.

Eficácia, segundo o manual de auditoria governamental para os Países em desenvolvimento, é o seguinte (ONU, 1978, p. 5):

A adoção de um curso de ação que garanta o alcance dos planos, objetivos ou metas (benefícios) determinados previamente e claramente definidos de entidades, empresas ou projetos públicos aos custos mais razoáveis (economia), de maneira factível e dentro de um prazo estabelecido ou conveniado (eficiência).

Drucker, apud Catelli e Santos (2004, p. 428), acerca do tema afirma que a eficácia do governo empreendedor, justamente por serem escassos os seus recursos orçamentários, centra-se na transparência de um governo competitivo, que introduz a competição na prestação de serviços e, sobretudo, preocupa-se com a obtenção dos melhores resultados que os recursos disponíveis possam proporcionar.

Não menos esclarecedor é o ensinamento de Chiavenato (1982, p. 82) sobre a distinção entre eficácia e eficiência:

A eficiência está voltada para a melhor maneira (the best way) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.

Aos aspectos relativos à eficácia e eficiência na despesa pública, junta-se um outro que também deve ser observado: a efetividade nos gastos públicos. Sua mensuração se encontra na relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados), na tentativa de se avaliar o resultado das ações governamentais.

A gestão pública eficaz, eficiente e efetiva precisa ser trabalhada a partir de determinados parâmetros conceituais. A questão está em como garantir condições de desempenho dos governos nos aspectos econômico, social e político-administrativo, dentro de um contexto de questionamento do papel do Estado e da escassez de recursos públicos, para responder ao conjunto dos anseios sociais (PACHECO, 1999, p. 40).

A bem definida distinção entre a administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial concede um maior esclarecimento sobre a necessidade de tornar a administração pública cada vez mais eficiente em suas ações. Segundo conceitos implantados pelo Governo Federal, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado, a administração patrimonialista teria o seguinte conceito:

O aparelho do Estado funciona como uma extensão do Poder do Soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Em consequência a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (MARE, 1995, p. 15).

Evoluindo na tentativa de se melhorar a administração da coisa pública, chega-se à administração burocrática. Segundo o MARE (1995, p. 16), a administração burocrática se caracteriza por alguns fatos, tais como: profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Os controles administrativos são praticados de forma a evitar a corrupção e o nepotismo. Chega-se, então, à administração gerencial, que teria como pressupostos o seguinte:

- a - orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações;
- b - admissão através da meritocracia;

- c - existência de um sistema estruturado e universal de remuneração;
- d - avaliação constante de desempenho e treinamento sistemático;
- e - o controle deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.

Desta forma, segundo Costa (2008, p. 866) a administração pública gerencial volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe foram colocados à disposição e controle e cobrança *a posteriori* dos resultados.

Observa-se, portanto, uma mudança de visão na gestão pública. É certo, porém, que esse processo de mudança da administração burocrática e, em determinados casos, patrimonialista, para um modelo gerencial, não está completamente implantado no Brasil. Se é possível identificar uma evolução no nível federal, também encontramos com muita facilidade padrões de administração pública patrimonialista em muitos municípios brasileiros, principalmente os menores. Dessa forma, o processo de mudança para uma administração pública voltada para resultados deve ser observado em vários ângulos e, principalmente, com base em virtudes e influências culturais ainda existentes em nosso País.

1.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No atual estágio de discussão da administração pública brasileira, há de se perquirir se as formas de controle do Estado estão conformadas de modo a privilegiar verificações de eficiência e economicidade.

De fato, a sociedade almeja que os recursos que lhes são retirados por parte do Estado sejam devidamente controlados, quaisquer que sejam seus atores e qualquer que seja a forma do Estado agir na economia e na administração pública.

A palavra controle implica, de pronto, ideia de submeter a exame e vigilância estritos, pela ação restritiva de um agente controlador, que monitora, fiscaliza e obedece a determinadas normas (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 75).

A finalidade do controle é garantir a conformidade da atuação da administração

pública com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. O controle abrange todos os que exercem a administração (DI PIETRO, 2002, p. 256).

A doutrina jurídica apresenta várias classificações das modalidades de controle, dentre as quais se destacam:

- a) quanto ao órgão que o exerce: administrativo, legislativo e judicial;
- b) quanto ao momento em que se efetua:
 - b.1) prévio ou preventivo (*a priori*), quando visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público;
 - b.2) concomitante (*pari passu*), quando acompanha a atuação administrativa no momento em que se desenvolve;
 - b.3) posterior (*a posteriori*), quando tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou ratificá-los;
- c) quanto à inserção ou não na estrutura administrativa:
 - c.1) interno, se o agente integra a própria administração, ou seja, o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes;
 - c.2) externo, se é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à administração, ou seja, o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro.

O Controle Externo, no Brasil, de acordo com a Constituição Federal, é de competência do Poder Legislativo sendo, necessariamente, auxiliado pelos Tribunais de Contas que possuem as qualificações e competências técnicas necessárias para o efetivo exercício do referido Controle.

1.3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E SUAS COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

A necessidade de um órgão de Controle dos Atos administrativos surge com a própria formação do patrimônio estatal, no sentido que seus bens não se confundem com os bens dos seus governantes, mas sim pertencem à toda a coletividade. Como bem observa Pascoal (2004, p. 127):

Não obstante todos os mecanismos de controle que possam existir na estrutura de cada Poder e órgãos públicos (controle interno, controle hierárquico, controle supervisional, controle finalístico, autocontrole, etc.), faz-se necessário que exista uma instituição autônoma e independente com objetivo de fiscalizar a atividade financeira do estado, de fiscalizar a forma como os recursos da coletividade foram ou estão sendo aplicados.

Sobre o tema, afirma Cardona (apud Silva, 2008, p. 758):

Já que se trata de um controle técnico ou de uma vigilância meramente política, seu fundamento repousa no fato principal de que corresponde à coletividade, como cidadania ou como contribuinte, não só aprovar, mas também vigiar a execução do plano prospectivo de ingressos e gastos na satisfação das necessidades públicas e regulação econômica e social através da atividade financeira.

O controle por outro órgão, alheio à própria estrutura do poder ou órgão arrecadador e aplicador dos recursos, já era defendido na antiguidade. Aristóteles (1995, p. 211) afirmou que “como certas magistraturas têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de outro mister”. Também, a declaração dos direitos do homem e do cidadão, de 1789, já continha, no seu artigo 15, o seguinte princípio: a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração. Desta forma, historicamente, fica clara a necessidade de haver um acompanhamento, por um órgão independente, de todas as ações que impliquem gastos de recursos públicos.

Oportuno, desta forma, para serem alcançados os resultados desejados, o debate sobre as competências dos Tribunais de Contas estabelecidas na legislação pátria e, posteriormente, o posicionamento de autores que tratam do tema do ajuste de conduta, praticado por vários órgãos, entre eles o Ministério Público.

As competências dos Tribunais de Contas estão fixadas no art. 71 da Constituição Federal. Passa-se à análise específica de cada uma delas observando que, embora o referido dispositivo constitucional faça referência às competências do Tribunal de Contas da União, estas são transferidas aos Estados por força do art. 75 do texto constitucional:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de

Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

1.3.1 Apreciar as contas do Poder Executivo

Uma das principais atribuições dos Tribunais de Contas é a emissão de Parecer sobre as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo. Esse Parecer será submetido à apreciação do respectivo Poder Legislativo para julgamento definitivo das Contas, podendo, ou não, concordar com o entendimento do Tribunal de Contas. É a seguinte, a redação do inciso I do art. 71 da Constituição Federal:

I – Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Essa seria uma das competências em que os Tribunais de Contas não decidem de forma definitiva. Na verdade, a atribuição de julgar as contas do Poder Executivo pertence ao Poder Legislativo que só pode fazê-lo após a emissão do respectivo Parecer por parte dos Tribunais de Contas. Ou seja, não existe espaço na legislação para que o Poder Legislativo, que possui a competência de julgar as ações administrativas do chefe do Poder Executivo, faça-o sem a existência da análise prévia por parte dos Tribunais de Contas.

O art. 84, inc. XXIV, da Constituição Federal de 1988, impõe aos chefes dos Poderes Executivos o dever de prestar contas de suas ações, nos prazos definidos pelas legislações estaduais para Prefeitos e Governadores, que também definem o limite temporal para emissão de Parecer por parte dos respectivos Tribunais de Contas. Interessante a opinião de Cruz et al (2001, p. 126), sobre o conteúdo do Parecer Prévio emitido pelas Cortes de Contas:

O Parecer Prévio circunstanciado do Tribunal de Contas, baseado em relatórios de análise das contas e de auditorias realizadas *in loco*, consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira, havida no exercício, e conclui pela aprovação ou rejeição, indicando, se for o caso, os atos impugnados, norteados, dessa forma, a decisão do Poder Legislativo. Além dos procedimentos de análise dos demonstrativos contábeis e das informações enviadas mensal e anualmente ao Tribunal de Contas e dos relatórios das auditorias ordinárias, para fins de emissão do parecer são consideradas também as auditorias especiais decorrentes de denúncias que, observadas certas regras, qualquer cidadão, partido político,

associação ou sindicato pode enviar ao Tribunal de Contas.

Observa-se que o Parecer Prévio possui, além de um posicionamento do Tribunal de Contas sobre a aprovação ou não das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, uma série de informações de natureza técnica que subsidiarão a decisão do parlamento. Incumbe efetivamente ao Tribunal o relevante papel de empreender a análise técnica, contábil, financeira e jurídica das contas do chefe do Poder Executivo, instruindo-as com essa análise, antes de serem apreciadas pelo Poder Legislativo (DECOMAIN, 2006, p. 78).

Importante frisar que o referido parecer não vincula a decisão posterior do Poder Legislativo, que pode contrariá-lo por maioria de seus membros e, no caso dos legislativos municipais, por, no mínimo, 2/3 dos vereadores³.

1.3.2 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos

Essa atribuição do Tribunal de Contas do Estado é uma das funções principais do órgão, que é a análise das contas de todos os agentes públicos que são responsáveis pela gestão de recursos públicos. A redação do inciso II do art. 71 da Constituição Federal é a seguinte:

Julgar as contas de 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

No plano axiológico, os Tribunais de Contas verificam a regularidade das contas e a legalidade das despesas. Na realidade é o único órgão competente para julgar contas. Nem mesmo o Poder Judiciário pode rever o mérito das decisões das Cortes de Contas, podendo apenas fazer análises dos aspectos formais que levaram à deliberação do colegiado, como o direito de defesa e do contraditório e o devido processo legal. Na realidade, as Cortes de Contas exercem, neste aspecto, a função

³ Art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

jurisdicional especial, constituindo, pois, exceção à regra do monopólio de jurisdição do Poder judiciário. Ou seja, é um órgão, dentro da sistemática constitucional brasileira, fora da justiça, que tem competência para decidir em caráter definitivo (GUERRA, 2007. p. 178).

Sobre o tema, afirma Fernandes (2003, p. 234):

A apreciação dos atos da administração pública, desenvolvida pelos tribunais de contas, resulta num ato jurídico equivalente a uma sentença, na medida em que declara a regularidade ou irregularidade da conduta de um agente, na guarda e/ou na aplicação dos recursos públicos. Como Juiz, o julgador da corte de contas não é mero aplicador de silogismos jurídicos, mas deve almejar a justiça; como especialista em finanças e controle, não pode limitar-se ao exame formal dos atos, mas deve avaliar a eficiência e eficácia; como cidadão/contribuinte, não se contenta em vislumbrar a boa ou má-fé na aplicação dos recursos, mas adequada prestação do serviço e a satisfação dos maiores interesses da coletividade.

1.3.3 Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias

A competência dos Tribunais de Contas de analisarem as contratações de pessoal efetivo, ou seja, por concurso público, bem como as contratações temporárias, foi introduzida na Constituição Federal de 1988 com vistas, principalmente, ao exercício do Controle em relação à regra contida no art. 37, II, do texto Constitucional que obriga à realização de concurso público para investidura em cargo ou emprego público de provas ou de provas e títulos. É de lembrar que a análise das Cortes de Contas não atinge as nomeações para os cargos de livre nomeação, a exemplo de cargos comissionados. A competência quanto à análise das aposentadorias já existia antes do texto Constitucional de 1988. É a seguinte a redação da Constituição Federal em seu art. 71, inciso III:

Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Essa competência, embora o constituinte tenha preferido o termo apreciação a

julgamento, é exercida para verificar a adequação e obediência aos comandos legais. O Tribunal de Contas é o órgão técnico competente para efetivar ou não o registro do ato de admissão e pessoal. Sobre o tema, afirma Guerra (2007, p. 179):

Então, esse registro realizado pelos Tribunais de Contas é o ato final inserido numa cadeia seqüencial de atos necessários à formalização válida das admissões, aposentadorias, reforma e pensões. O ato vestibular da administração possui, de início, presunção de legalidade, gerando, por isso, efeitos no mundo jurídico. Entretanto, apenas a partir da anotação realizada pelas Cortes de Contas, concedida nos autos do processo administrativo, o ato jurídico alcança sua plenitude, adquirindo perfeição e confirmando sua validade, não podendo mais ser contestado.

De grande relevância essa competência das Cortes de Contas, pois se tornou responsável pela fiscalização de uma das passagens mais felizes da Constituição Cidadã de 1988, que é o livre e democrático acesso aos cargos públicos a todos os cidadãos brasileiros através do mérito próprio, fato pouco observado antes de sua aprovação.

Sem dúvida, no desempenho dessa competência, inovadoramente definida pela Constituição de 1988, os tribunais de contas deram ao País uma das mais importantes demonstrações de equilíbrio e serenidade na aplicação do direito. Isto porque se inaugurou uma ampliação do dever de admitir mediante concurso público, inclusive para os entes da administração indireta, questão que se tornou controvertida nos albores da nova era constitucional (FERNANDES, 2003, p. 234).

No que se refere aos cargos de livre nomeação e exoneração, a doutrina é pacífica no sentido que, embora o texto constitucional faça referência ao fato de os Tribunais de Contas não analisarem sua legalidade para concessão de registro, existe a possibilidade de haver questionamentos, por parte das Cortes de Contas, no que se refere a outros princípios constitucionais como economicidade e moralidade.

1.3.4 Realizar auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial

Em relação à atuação efetiva nos órgãos jurisdicionados, os Tribunais de Contas podem agir de ofício ou por provocação do Poder Legislativo. A redação do inciso IV do art. 71 da Constituição Federal é:

Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

Observe-se que a Constituição é clara em relação às atividades que são desempenhadas pelos Tribunais de Contas. Essas atividades podem ser iniciadas pelos próprios Tribunais ou por solicitação do respectivo Poder Legislativo. A referida atribuição diferencia o Poder Legislativo dos demais órgãos públicos, visto que o texto constitucional não possibilita aos Tribunais de Contas não exercerem suas competências de fiscalização, caso sejam provocados pelo Poder Legislativo. Percebe-se que esse inciso se coaduna com a própria competência do Controle Externo que pertence ao Poder Legislativo, como dispõe claramente o *caput* do art. 71 da Constituição Federal. Desta forma, outro órgão ou Poder pode provocar os Tribunais de Contas para que exerçam suas funções, principalmente se houver indícios de atos que não se coadunem com a legislação. Contudo, apenas o Poder Legislativo respectivo pode atuar de forma mais efetiva, enquanto autoridade constitucional que detém a Competência de exercer prioritariamente o Controle Externo, em relação aos resultados alcançados pelas atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas.

Em relação às atividades específicas a serem desempenhadas pelas Cortes de Contas, importante destacar a diferença entre auditorias e inspeções. Enquanto as primeiras estão relacionadas a ações com planejamento mais direcionado a atividades gerais a serem desempenhadas, as inspeções são voltadas para verificações específicas. Sobre o tema, esclarece Pascoal (2004, p. 169):

As auditorias obedecem a um planejamento específico e objetivam coletar dados pertinentes aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades; avaliar, do ponto de vista do desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e aferir os resultados alcançados pelos programas de governo. As inspeções, por sua vez, visam a suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias acerca de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Esse dispositivo constitucional evidencia mais uma vez não apenas a autonomia dos Tribunais de Contas em face de todos os demais Poderes e órgãos do Estado, inclusive do Poder Legislativo, como demonstra também que sua atuação pode ser

preventiva e não apenas posterior à consumação do ato ou despesa (DECOMAIN, 2006, p. 112).

1.3.5 Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais

Essa competência dos Tribunais de Contas consta no art. 71, inciso V, da Constituição Federal com a seguinte redação:

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a união participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

Percebe-se, com essa atribuição concedida ao Tribunal de Contas da União, que o legislador constituinte tenta manter as empresas de cujo capital social a união participe sob a égide do controle externo exercido pela Corte de Contas. Sobre o conceito de empresa supranacional, importante que se destaque a opinião de Chaves (2007, p. 78):

Entidades supranacionais são constituídas por meio de acordos internacionais entre Estados soberanos. Em princípio são entes refratários ao poder jurisdicional dos estados que as constituem. Diz-se em princípio porque os próprios tratados constitutivos podem prever formas de exercício de poder jurisdicional desses estados. Como o próprio nome sugere, essas instituições jurídicas *sui generis*, neo formas de direito comunitário, estão acima do ordenamento jurídico dos Estados-membros. É como se o criador perdesse controle sobre a criatura, não mais podendo fazer uso de suas faculdades de regulação ou disciplina. O exemplo mais eloquente de entidade supranacional é a organização das nações unidas (ONU).

Por força dos conceitos do parágrafo anterior, é difícil considerar empresas binacionais – pessoas jurídicas internacionais criadas pela associação de dois estados soberanos para exercer atividade econômica – como entes supranacionais. Conquanto seja assim que a Carta Magna se refira a essas empresas, avalia-se que, mais uma vez, o constituinte cometeu uma impropriedade conceitual quando quis fazer referência às pessoas jurídicas de direito internacional dedicadas a atividade econômica da qual a União, direta ou indiretamente, detém parcela do capital. Naturalmente, em especial se for levado em consideração o inciso em comento, o estado brasileiro não tem nenhum interesse em perder o controle sobre tais pessoas jurídicas, circunstância que conflita com o próprio princípio republicano. Se a regra matriz não fosse a do controle sobre essas empresas, qual a razão de ser do dispositivo constitucional?

A despeito da esclarecedora opinião do autor sobre a impropriedade do conceito

utilizado pelo legislador constituinte sobre empresa supranacional, observa-se que mesmo as entidades binacionais, como deve ser entendida a terminologia constitucional, estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União, nos termos em que dispuser o tratado constitutivo. E os Tribunais de Contas Estaduais, como se inserem nesse contexto? Em regra, as Constituições Estaduais trazem dispositivo semelhante em relação a entidades criadas com a participação de mais de um Estado ou Município, como, por exemplo, está acontecendo com o surgimento de vários consórcios municipais na área de transporte público, saúde, tratamento de resíduos sólidos, entre outros.

1.3.6 Fiscalizar a aplicação de recursos repassados a outros entes

A estruturação da forma de atuação dos Tribunais de Contas no Brasil traz consigo as competências de fiscalização dos recursos em cada esfera de governo. Sendo assim, a fiscalização de recursos federais é de competência do Tribunal de Contas da União, a fiscalização de recursos estaduais e municipais é de competência de Tribunais de Contas Estaduais, com exceção dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem órgãos municipais, ou seja, Tribunal de Contas do Município. Lembre-se, por oportuno, que nos Estados de Goiás, Ceará, Pará e Bahia existem dois Tribunais de Contas Estaduais, um com a competência de fiscalizar a aplicação de recursos por parte dos órgãos estaduais e o outro para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos por parte dos municípios. É a seguinte a redação do inciso VI do art. 71 da Constituição Federal: “VI - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

Respeitando as competências de cada Tribunal de Contas, esse inciso mantém a responsabilidade de fiscalização por parte do TCU mesmo quando os recursos são repassados pelo governo federal a outros entes⁴. É de lembrar que apenas os recursos

⁴ De acordo com o art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) “entende-se como ente da federação a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município”.

transferidos de maneira voluntária⁵ possuem sua competência mantida no âmbito do Tribunal de Contas da União. A fiscalização dos demais recursos transferidos por determinação legal ou constitucional é de competência do Tribunal de Contas dos Estados ou do Município, conforme o caso.

Essa regra se aplica, também, aos Tribunais de Contas Estaduais, ou Municipais, em relação aos recursos transferidos voluntariamente pelos governos estaduais aos municípios.

As transferências voluntárias de recursos são realizadas, geralmente, através de convênios, que se constituem em um dos instrumentos de que se utiliza o governo para associar-se com entidades públicas ou privadas. Diferencia-se do contrato no que se refere às vontades das partes, visto que nos convênios os interesses das partes são comuns enquanto que nos contratos há interesses contrapostos (GUERRA, 2007, p. 182).

1.3.7 Prestar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo

Essa responsabilidade dos Tribunais de Contas decorre da própria competência geral do Controle Externo que a Constituição Federal concedeu ao Poder Legislativo. Ou seja, sendo este poder, dentre os outros, o detentor das funções principais de fiscalização da aplicação dos recursos por parte dos demais órgãos públicos, poderá solicitar às Cortes de Contas as informações necessárias para o exercício dessa competência. A redação constitucional quanto à responsabilidade dos Tribunais de Contas é a seguinte, constante no inciso VII do art. 71:

Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

⁵ O art. 25 da Lei Complementar 101/2000 dispõe: “Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Lembre-se, como já mencionado, que a referência ao Congresso Nacional equivale, no âmbito estadual e municipal, às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, respectivamente.

É importante frisar que a redação do *caput* do art. 71 da Constituição Federal⁶ se refere ao auxílio que o Tribunal de Contas deve prestar ao Poder Legislativo quando este necessitar. Porém, esse auxílio se relaciona com as competências técnicas das Cortes de Contas e não com qualquer subordinação hierárquica. Sendo o Tribunal o órgão técnico do Controle Externo, em virtude de suas atribuições e do seu corpo funcional, caberá a ele prestar as informações solicitadas pelo respectivo Poder Legislativo. Sobre o tema, leciona Maranhão (1993, p. 260):

Observe-se, aqui, que a palavra auxílio deve ser entendida como colaboração funcional e não subordinação hierárquica ou administrativa. Colaboração funcional que o Tribunal de Contas presta, na verdade, aos três Poderes, entre os quais se encontra situado, impondo-se, todavia, que mantenha independência como órgão e função. O contrário seria negar sua natureza e destino de instituição autônoma. Sem essa independência, que é de sua própria substância, ele não poderia atingir sua finalidade.

Percebe-se, pois, que, formalizada a solicitação por parte do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não pode se negar a fornecer as informações requeridas. Por outro lado o texto constitucional se refere à solicitação de informações que deve vir das Casas do Poder Legislativo, ou seja, sua mesa diretora, ou de qualquer de suas comissões, não se referindo a solicitação individual de qualquer parlamentar. Nada impede que um parlamentar provoque a casa legislativa ou alguma comissão nesse sentido, mas a decisão de solicitar deve ser colegiada. Visto que existem regulamentações próprias de cada Estado em suas Constituições ou leis infraconstitucionais, podem existir, nessas normas, previsões específicas que permitam aos parlamentares solicitarem diretamente aos Tribunais de Contas informações técnicas (PASCOAL, 2004, p. 170).

⁶ “Art. 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”.

1.3.8 Aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei

O texto constitucional traz, no inciso VIII do artigo 71, sua principal referência à função sancionadora dos Tribunais de Contas, que pode ser imposta aos jurisdicionados nos momentos de descumprimento da legislação pátria. O sistema de controle exige que o órgão controlador detenha mecanismos próprios para impor aos gestores públicos a vontade do legislador. É a seguinte a redação do referido inciso: “Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerão, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”.

Sobre o assunto, leciona Mileski (2003, p. 328):

Consoante todo instrumental jurídico posto à disposição do Tribunal de Contas, no sentido de que este bem realize o controle das contas públicas, mediante uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, um dos mais importantes diz respeito ao poder de sanção. Não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado, em face da falta de um elemento que impusesse ao administrador as determinações do Tribunal de Contas. Somente por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das obrigações legais que regem a Administração Pública. Não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação.

Observa-se que o autor acima referenciado enfatiza a função sancionadora que o dispositivo constitucional concede aos Tribunais de Contas. Na realidade, essa possibilidade se torna necessária para que, efetivamente, exista um órgão técnico de controle que imponha aos seus jurisdicionados um verdadeiro reconhecimento quanto às suas competências gerais. Por outro lado, é certo que não apenas a imposição de penalidades é um instrumento eficaz para que o dinheiro público seja utilizado de acordo com normas, alcançando a solução dos problemas sociais.

Importante lembrar que as sanções a serem impostas pelos Tribunais de Contas devem estar previstas na legislação, não podendo haver aplicação de penalidade sem lei anterior que a estabeleça.

1.3.9 Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências

necessárias ao exato cumprimento da lei

Essa competência possibilita que os Tribunais de Contas ajam no momento em que os fatos estão acontecendo, no sentido de impedir que irregularidades ou ilegalidades continuem a ser cometidas. É o que alguns autores chamam de competência corretiva das Cortes de Contas.

Embora o texto constitucional não faça referência direta à possibilidade do ajuste de conduta por parte dos Tribunais de Contas, essa prerrogativa estaria subentendida, visto que é um instrumento que possibilita a assunção de prazos para que aquele que esteja praticando algum ato ilegal possa corrigi-lo. Ou seja, como afirma a Constituição no inciso supracitado, se o Tribunal de Contas pode fixar prazo unilateralmente, poderá, é claro, estabelecê-lo através de um acordo bilateral. Sobre essa possibilidade, subentendida no texto constitucional, afirma Ferreira (1992):

As Constituições não procedem a enumerações exaustivas das faculdades atribuídas aos poderes dos próprios Estados. Elas apenas enunciam os lineamentos gerais das disposições legislativas e dos poderes, pois normalmente cabe a cada órgão da soberania nacional o direito ao uso dos meios necessários à consecução dos seus fins. São os chamados poderes implícitos. Concebida por John Marshall, nos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch v. Maryland* e aplicada quase durante dois séculos de prática constitucional, em áreas que vão do direito tributário ao direito penal administrativo, tal cláusula simboliza a busca incessante pela efetividade das normas constitucionais. Nesse sentido, não me parece ocioso citar trecho dessa famosa decisão, especialmente o ponto em que Marshall argumenta: 'ora, com largo fundamento se pode sustentar que um governo a que se confiam poderes dessa amplitude, da execução correta dos quais tão vitalmente dependem a felicidade e prosperidade da nação, deve ter recebido, também, amplos meios para exercê-los.

Observa-se que os Tribunais de Contas possuem a competência de determinar que atos ilegais que estejam sendo cometidos sejam cessados. Ou seja, sua atuação tempestiva pode evitar que a irregularidade constatada persista. Segundo Pascoal (2004, p. 167), deparando o Tribunal de Contas uma ilegalidade em determinado ato administrativo (um ato de aposentadoria ou um edital de licitação, por exemplo) e havendo a possibilidade de saneamento (restauração da legalidade) por parte da administração, a Constituição Federal determina que o Tribunal de Contas lhe conceda um prazo para correção do ato.

Dispositivo semelhante existe na Constituição do Estado de Pernambuco. A

Carta Estadual, em seu Art. 30, X, dispõe:

Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
X - a concessão de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ilegalidade.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei Estadual 12.600/04, também prevê a competência para correção de caminhos por parte da Corte de Contas Estadual. Dispõe o seu Art. 2º, X:

Art. 2º Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco compete na forma estabelecida na presente Lei:
X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso X do artigo 30 da Constituição Estadual.

Observa-se, desta forma, o encadeamento de normas que se originam na Constituição Federal, possibilitando que os Tribunais de Contas atuem de forma célere e tempestiva, bloqueando a prática de atos que estejam atingindo frontalmente os diplomas legais de nosso País.

Nesse contexto, evidencia-se a possibilidade de os Tribunais de Contas se utilizarem de um instrumento que vários outros órgãos que possuem poder de polícia, e jurisdição administrativa, já se utilizam para exercerem suas competências, alcançando maiores resultados em função da efetividade e tempestividade de seus atos. Esse instrumento, que possui várias denominações no Brasil, a exemplo de Termo de Ajustamento de Conduta ou Termo de Compromisso, ainda não foi adotado no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Tenta-se deixar claro que a sua utilização trará resultados mais benéficos para a sociedade a partir do momento que os órgãos jurisdicionados se comprometam a praticar atos de acordo com a legislação. A esse respeito, Provença (2007) afirma o seguinte, sobre o termo, ou compromisso, de ajuste de conduta:

É o instrumento naturalmente vocacionado para o reconhecimento da ilegalidade de determinada ação e a concomitante assunção, perante o órgão público legitimado para a fiscalização da conduta, de um compromisso de adequação do comportamento do infrator às exigências legais de forma a eliminar a situação de ilegalidade.

1.3.10 Sustar a execução de ato ou contrato

Uma das atribuições dos Tribunais de Contas é sustar a execução de ato anteriormente impugnado. Ou seja, conforme já visto, se identificada qualquer ilegalidade nos atos praticados pelos agentes públicos, os Tribunais de Contas devem comunicar o fato a autoridade competente para resolução do problema em prazo fixado pela Corte de Contas. Se não atendido, o próprio Tribunal susta diretamente o ato anteriormente impugnado. É a seguinte a redação do inc. X do art. 71 da Constituição Federal: “X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal”.

Existe, portanto, uma etapa preliminar à determinação ao jurisdicionado para a sustação. Se o gestor atender à determinação, encerra-se a atuação da Corte de Contas (LIMA, 2008, p. 58).

Se não o fizer, o Tribunal tem a competência para decidir a respeito. Reconhecendo a referida prerrogativa conferida aos Tribunais de Contas, concedida pela Carta Constitucional, decidiu o Tribunal de Justiça – TJ do Estado de São Paulo⁷:

Tratando-se o Ministério Público, instituição que goza de autonomia funcional ou administrativa, nos termos dos arts. 127, § 2º, da Constituição Federal e art. 92 da Constituição Paulista, o secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, bem como seus subordinados, não têm poderes para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça que reconhece, para efeitos de concessão de adicionais a membros da instituição, o tempo de serviço prestado à iniciativa privada. É do Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado, a competência da sustação da execução do ato, nos termos do art. 33, XI, da Constituição do Estado.

Atos que comportam revogação são os que conferem ao administrador certo grau de liberdade para serem ou não adotados. O instituto da revogação é ato exclusivo da administração, pois envolve juízo de conveniência e oportunidade, incluídos no limite de discricionariedade exclusivo do administrador (CHAVES, 2007, p. 86).

Caso exista, porém, um contrato já em vigor, o ato de sustação se dará pelo respectivo Poder Legislativo, após comunicação do Tribunal de Contas, no prazo de 90

⁷ Mandado de segurança nº 127.088-1. Relator: Desembargador Álvaro Lazzarinni.

(noventa dias). Se o Poder Legislativo, no prazo estabelecido pela Constituição Federal, não decidir a respeito, o Tribunal de Contas pode atuar diretamente na sustação do Contrato⁸.

Sobre a matéria, já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF, no Mandado de Segurança 23.550, da relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, nos seguintes termos:

O Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação que se originou.

Importante, sobre a competência do legislativo nesta matéria:

Na verdade, ao Congresso cabe apreciar e decidir a solicitação de suspensão do contrato. Antes disso, solicita ao Executivo as providências cabíveis, no prazo assinado. Depois disso, com ou sem as providências do executivo, decidirá sobre a suspensão. Suspendendo ou não, porque sua decisão não é jurídica, mas política, à vista da oportunidade e conveniência. Se não suspender, a execução do contrato prossegue. Se suspender, comunicará ao Tribunal de Contas para a responsabilização pertinente (SILVA, 2004, p. 736).

Verifica-se, através da opinião do autor citado, que a decisão final sobre a sustação, ou não, de contratos assinados com a administração pública cabe ao Poder Legislativo. Ou seja, o legislativo efetivamente não tem dever de sustar os efeitos do contrato, podendo manifestar-se em sentido inverso ao entendimento esposado pelo Tribunal de Contas, hipótese em que afirmará a regularidade e validade do contrato, abstendo-se, por óbvio, de ordenar a sustação dos seus efeitos. Todavia, se comungar da posição adotada pelo Tribunal de Contas e entender irregular, ou mesmo nulo o vínculo contratual, então lhe caberá sustar os respectivos efeitos, determinando, se possível, a regularização do contrato, ou a declaração da sua nulidade, se inviável a recuperação de sua regularidade (DECOMAIN, 2006, p. 131).

⁸ Art. 71 da Constituição Federal: § 1º no caso de contrato o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medias previstas no parágrafo anterior o Tribunal decidirá a respeito.

1.3.11 Representar ao poder competente sobre irregularidades

As fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas através de suas auditorias muitas vezes identificam situações que, embora irregulares, fogem às competências de julgamento por parte das Cortes de Contas. Frequentemente são encontradas ações criminosas que necessitam da devida análise do Ministério Público para propositura de possível ação penal, a exemplo de desvios de recursos públicos para proveito próprio ou mesmo conluio entre participantes de processos licitatórios para fraudar o fornecimento de bens ou serviços a serem adquiridos pelas entidades públicas. Esses são apenas alguns exemplos de atos que, embora prejudiquem o gestor público que os pratica, quando da análise de suas contas por parte dos Tribunais de Contas, necessitam da atuação de outros órgãos como o Ministério Público e o Poder Judiciário em virtude de suas competências constitucionais.

Existem, também, vários outros órgãos que recebem informações dos Tribunais de Contas, como a Receita Federal do Brasil, em relação a atos praticados com irregularidades no recolhimento de contribuições sociais e tributos, e a Secretaria Estadual da Fazenda, no que se refere a constatação de notas Fiscais irregulares nos documentos dos órgãos públicos. É a seguinte a redação do art. 71, XI, da Constituição da República: “XI representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”.

Destarte, os Tribunais de Contas possuem o dever de comunicar às autoridades competentes qualquer ato praticado que atente contra o arcabouço normativo pátrio e que não seja de sua competência a deliberação sobre a matéria.

1.4 – A ATUAÇÃO PEDAGÓGICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

1.4.1 A nova atribuição dos Tribunais de Contas

Destacaram-se as atribuições previstas na Constituição Federal que são de competência dos Tribunais de Contas. Nos últimos anos, contudo, tem ganhado

relevância a função pedagógica dos Tribunais, não prevista expressamente no artigo 71 da Carta Política de 1988. Essa nova função ganhou força com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que incluiu, nos princípios a serem observados pela administração pública, o princípio da eficiência, entre aqueles que já constavam no art. 37, que são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

Essa função tornou-se essencial porque os Tribunais de Contas perceberam que os gestores públicos muitas vezes descumprem o ordenamento jurídico vigente por falta de conhecimento de como os atos administrativos devem ser praticados, e não por má-fé. Reiteradamente a falta de assessorias qualificadas leva a equívocos no cumprimento da legislação, acarretando responsabilização de gestores que, necessariamente, não agiram com intenção de atingir o interesse da coletividade.

Destarte, a atuação pedagógica dos Tribunais de Contas, muitas vezes, ajuda a evitar desvios de recursos ou irregularidades graves, sem necessariamente punir o gestor. Em termos de administração pública, essa nova função, com certeza, obtém resultados inquestionáveis.

1.4.2 A Escola de Contas Públicas

Um dos braços dos Tribunais de Contas para atuar de forma instrutiva e pedagógica em relação aos seus jurisdicionados são as suas Escolas de Contas Públicas, que surgiram no bojo das discussões sobre a exigência contida no artigo 39, § 2º, da Constituição Federal que obrigou a União, os Estados e o Distrito Federal a manterem escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos.

No Estado de Pernambuco, por iniciativa do Corpo Gestor do Tribunal de Contas do Estado, foi criada a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães - ECPBG, com a aprovação da Lei nº 11.566, de 30 de agosto de 1998.

Atualmente a ECPBG possui estrutura própria. A maioria dos servidores, tanto administrativos como docentes, pertence ao quadro de servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. De acordo com sua Lei de criação, a ECPBG

possui como fonte de recursos dotações orçamentárias específicas, resultado de aplicações financeiras de recursos da própria Escola, doações de entidades públicas ou privadas, recursos decorrentes de convênios firmados com órgãos, entidades ou fundos, cujo objetivo seja compatível com as atividades da Escola, além de recursos de outras fontes.

Inicialmente a ECPBG não possuía como atribuição capacitar gestores públicos ou a sociedade civil. Surgiu, na realidade, como órgão vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, cuja finalidade era promover a capacitação e o desenvolvimento profissional dos membros e servidores do próprio Tribunal.

Em um segundo momento a ECPBG assumiu a relevante missão de contribuir com a melhoria da gestão pública através da capacitação dos vários níveis de servidores públicos, desde as funções operacionais até as funções de gerência no âmbito municipal, estadual e federal.

A Escola de Contas, portanto, é mais um instrumento de atuação do TCE-PE junto aos seus jurisdicionados com o objetivo de melhorar a gestão pública, sem necessariamente se utilizar das suas prerrogativas constitucionais. Os Tribunais de Contas, sem necessariamente possuir essa obrigação legal, assumem a função de ajudar no aperfeiçoamento da gestão pública através de ações pedagógicas, contribuindo para melhorar a profissionalização daqueles que atuam na administração dos recursos públicos.

1.4.3 A atuação pedagógica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco através de instrumentos formais de fiscalização e julgamento

Como visto, os Tribunais de Contas possuem suas competências legais mais voltadas para identificação de problemas na gestão pública, que muitas vezes levam à punição de gestores. Existe, portanto, uma dialética processual formal em que todos os atos praticados, e fiscalizados pelo TCE, são colocados a um processo, no qual o gestor, com base no amplo direito de defesa e do contraditório, poderá argumentar contrariamente aos fatos inicialmente apontados pelas equipes de fiscalização. Sendo assim, portanto, os processos nos Tribunais de Contas se assemelham aos processos que tramitam no Poder Judiciário onde, após os apontamentos acusatórios e as

defesas apresentadas, os processos são levados a julgamento.

Mesmo dentro de toda essa formalidade processual, já existem instrumentos previstos na legislação, e criados pelos próprios Tribunais, que auxiliam o gestor público, evitando a prática, ou a continuidade, de situações irregulares. Abaixo, alguns desses Instrumentos utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

1.4.3.1 Ação pedagógica através de Alerta de Responsabilização

A Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ prevê atualmente que os Tribunais de Contas possuem o dever de alertar os gestores públicos em algumas situações que o legislador entendeu suficientes para que o administrador público seja informado de que se encontra em alguma situação de risco. Ou seja, a legislação citada transfere aos Tribunais de Contas ações de cunho pedagógico, visto que, antes de qualquer punição, esse órgão deverá apresentar aos gestores públicos informações úteis para que evitem a prática futura de irregularidades. Assim dispõe o art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Observa-se que no dispositivo acima mencionado os Tribunais de Contas, de forma pedagógica, devem informar aos gestores públicos a prática de qualquer ato que possua algum indício de irregularidade, ou mesmo que o gestor esteja se aproximando do descumprimento de legislação que regula determinada matéria. Observe-se que, claramente, o viés de atuação do Tribunal de Contas deixa de ser meramente punitivo

⁹ Lei Complementar 101/2000.

e passa a ser preventivo, no sentido de auxiliar os gestores públicos na solução de problemas.

O Instrumento formal atualmente utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para colocar em prática essas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal é o chamado “Alerta de Responsabilização”. Através desse instrumento o Tribunal de Contas comunica formalmente qualquer prática que esteja sendo exercida pelo gestor público, e que possa vir a causar algum tipo de dano. O gestor é responsabilizado se não tomar alguma atitude para impedir a irregularidade se esta vier a se confirmar.

Atente-se para o fato de que não há necessidade de punição, pois ainda não existe irregularidade efetiva; no máximo são indícios do que possa ocorrer. Dessa forma, atuando preventivamente e pedagogicamente, o Tribunal de Contas auxilia o gestor a evitar que elas se confirmem.

1.4.3.2 A atuação pedagógica através das medidas cautelares

Outra forma de atuação pedagógica dos Tribunais de Contas está relacionada com o Poder Geral de Cautela que lhe é concedido pela legislação em vigor. Destarte, para evitar lesão grave ao patrimônio público ou a princípio constitucional norteador da administração pública, as Cortes de análise de Contas podem suspender desde logo a execução ou a continuidade do ato que desobedeça à legislação, evitando-se prejuízos que, consumados, dificilmente poderiam vir a ser reparados.

É interessante esclarecer que muitas vezes os gestores públicos podem trazer prejuízos aos cofres públicos sem necessariamente ter intenção. Ou seja, a atuação preventiva do Tribunal de Contas, suspendendo atos que estão em andamento, como ocorre com editais de licitações ou obras, por exemplo, leva ao gestor informações até então desconhecidas, possibilitando ao mesmo a correção de rumos, com vistas a cumprir a legislação e, muitas vezes, economiza recursos públicos. Desta forma, os Tribunais, através de um instrumento de controle que são as medidas cautelares, contribuem pedagogicamente para melhoria da gestão pública no momento em que os atos estão sendo praticados, sem necessariamente punir o gestor que age de boa-fé e,

de pronto, corrige falhas por ventura existentes. No Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por exemplo, as Medidas Cautelares são regulamentadas pela Resolução TC N° 04/08, que dispõe, em seu artigo 1°:

Art. 1º O Conselheiro-Relator, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação dos demais Conselheiros, Auditores Substitutos, Procurador Geral de Contas, órgãos técnicos, e demais interessados, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Observe-se que, durante qualquer procedimento de atuação do Tribunal de Contas, poderá haver a decisão cautelar, até decisão final do mérito, quando houver receio de que a conduta do gestor poderá vir a causar algum tipo de lesão ao patrimônio.

1.5 O CONCEITO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E SUA APLICAÇÃO NO BRASIL

Para melhor entender a possibilidade de sua aplicação dentro das competências dos Tribunais de Contas, é necessário buscar as origens do ajustamento de conduta na legislação brasileira, bem como o seu conceito, e como ele está sendo aplicado por órgãos públicos.

De acordo com Mazzilli (2003) o compromisso de ajustamento de conduta é:

Um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, mediante o qual o compromitente assume o dever de adequar sua conduta às exigências da Lei, sob pena de sanções fixadas no próprio termo. Se assim é, não pode o compromisso de ajustamento conter cláusulas que exorbitem seu objeto e seus limites, mormente se tendentes a dispensar requisitos legais. Já o compromisso presta-se, sem dúvida, a exigir o cumprimento das regras legais. Nele devem ser fixados os prazos a partir dos quais poderão ser executadas as cominações ajustadas, independentemente de ação de conhecimento.

O compromisso de ajustamento de conduta surgiu no direito brasileiro por intermédio da Lei N° 8.069, de 13/07/1990, que aprovou o Estatuto da Criança e do

Adolescente - ECA. Essa Lei, em seu artigo 211, estabeleceu aos órgãos públicos legitimados possibilidade de tomar dos interessados compromisso de ajustamento de suas condutas às exigências legais, com eficácia de título executivo extrajudicial. Em seguida, a Lei 8.078, de 11/09/1990, que estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 113 inseriu o compromisso de ajustamento de conduta na Lei da ação civil pública, disciplinando-o no § 6º do art. 5º, com semelhante redação. A inclusão do ajustamento de conduta na referida Lei permitiu que todos os direitos que ultrapassassem os indivíduos pudessem ser objeto de acordo, não deixando que esse benefício esteja restrito a área da infância e juventude, conforme previsto no art. 211 do ECA (FERRARESI, 2009. p. 223).

Neste sentido, dispõe o referido § 6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Os compromissos de ajustamento de conduta, na realidade, são mecanismos extrajudiciais que possibilitam não só reparar o dano causado, mas também fazer com que a Lei possa ser devidamente cumprida.

A esse respeito, ensina Fiorillo (2001, p. 258):

Trata-se de instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

Desta forma, sua função ultrapassa o viés puramente punitivo, apresentando-se como meio eficaz de reparação de danos, tendo, também, efeito pedagógico, a partir do momento em que determina a forma correta de cumprir a legislação.

No Brasil, os direitos que ultrapassam os indivíduos, chamados direitos difusos e coletivos, são estabelecidos por intermédio da atuação dos inúmeros órgãos públicos que possuem poder de polícia para aplicar sanções administrativas a todos que os violem ou ameacem violá-los. Aí se encontra o ajustamento de conduta, que possibilita uma solução plausível e tempestiva para as possíveis irregularidades ou ilegalidades que estejam sendo cometidas, produzindo efeitos imediatos, sem necessariamente haver uma dialética processual, que muitas vezes leva a infundáveis argumentações das partes, ocasionando uma decisão intempestiva e de pouca efetividade.

O ajustamento de conduta praticado pelos órgãos que possuem poder de polícia

na administração pública pode ser realizado em várias áreas, tais como: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística. Percebe-se, portanto, a grande abrangência do ajuste de conduta, no qual podem enquadrar-se, também, os Tribunais de Contas.

Nesse sentido o compromisso estabelecido entre o fiscalizador e o fiscalizado possui a força de acordo entre as partes, possibilitando punição apenas após a verificação do seu descumprimento. Sobre o tema afirma Shimura (1997, p. 379) que “esses compromissos de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, nada mais são que acordos extrajudiciais”. Ou seja, não existe compromisso no meio judicial porque a justiça não pactua ajuste de procedimentos; age através de determinações existentes em seus julgamentos, que devem ser cumpridos peremptoriamente. O ajustamento de conduta faz com que os órgãos que possuem poder de polícia possibilitem que o infrator da norma venha cumpri-la sem necessariamente haver anulação do ato, que poderia trazer maiores prejuízos à população.

2 A UTILIZAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR ÓRGÃOS PÚBLICOS NO BRASIL

O ajuste de conduta, embora tenha grande utilização no âmbito do Ministério Público, tanto Estadual quanto Federal, principalmente em virtude da vasta estrutura que possui esse órgão no Brasil, bem como em função da abrangência de suas atribuições, também é utilizado por outros órgãos que, inclusive, possuem funções de jurisdição administrativa, a exemplo dos Tribunais de Contas.

2.1 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os Ministérios Públicos Federal e dos Estados são, com certeza, os órgãos que mais se utilizam do instrumento do ajustamento de conduta como ferramenta para atingir os seus objetivos, principalmente porque a Constituição Federal estabelece que o órgão ministerial é a instituição competente para defender a ordem jurídica nacional¹⁰. Desnecessário, portanto, elencar as atribuições do Ministério Público, dada a abrangência do referido dispositivo constitucional que concede à referida instituição a competência para fiscalizar o cumprimento de todas as normas existentes no Brasil.

A previsão do ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público se encontra no § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85, denominada de Lei da Ação Civil Pública, alterada pela Lei 8.078/90. O referido dispositivo diz: “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O fato de a lei afirmar que o compromisso de ajustamento de conduta se transforma em título executivo extrajudicial concede ao referido instrumento uma força que obriga ao seu cumprimento por parte dos seus signatários, sob pena ocorrer ação

¹⁰ Art. 127 da Constituição Federal.

judicial contra aqueles que o descumprirem, sem necessidade de maiores questionamentos probatórios.

Sobre a importância do ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público, Fiorillo (2001, p. 258) afirma:

Trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

2.2 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE possui jurisdição em todo o território nacional com a competência de prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico¹¹.

A instância máxima de julgamento do CADE é o seu plenário, composto por um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. As competências do plenário do CADE, dispostas no art. 7º da Lei 8.884/94, são:

- I - zelar pela observância desta lei e seu regulamento e do Regimento Interno do Conselho;
- II - decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei;
- III - decidir os processos instaurados pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça;
- IV - decidir os recursos de ofício do Secretário da SDE;

¹¹ Art. 1º e 3º da Lei Federal 8.884/94.

- V - ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica, dentro do prazo que determinar;
- VI - aprovar os termos do compromisso de cessação de prática e do compromisso de desempenho, bem como determinar à SDE que fiscalize seu cumprimento;
- VII - apreciar em grau de recurso as medidas preventivas adotadas pela SDE ou pelo Conselheiro-Relator;
- VIII - intimar os interessados de suas decisões;
- IX - requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, respeitando e mantendo o sigilo legal quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções;
- X - requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento desta lei;
- XI - contratar a realização de exames, vistorias e estudos, aprovando, em cada caso, os respectivos honorários profissionais e demais despesas de processo, que deverão ser pagas pela empresa, se vier a ser punida nos termos desta lei;
- XII - apreciar os atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54, fixando compromisso de desempenho, quando for o caso;
- XIII - requerer ao Poder Judiciário a execução de suas decisões, nos termos desta lei;
- XIV - requisitar serviços e pessoal de quaisquer órgãos e entidades do Poder Público Federal;
- XV - determinar à Procuradoria do CADE a adoção de providências administrativas e judiciais;
- XVI - firmar contratos e convênios com órgãos ou entidades nacionais e submeter, previamente, ao Ministro de Estado da Justiça os que devam ser celebrados com organismos estrangeiros ou internacionais;
- XVII - responder a consultas sobre matéria de sua competência;
- XVIII - instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica;
- XIX - elaborar e aprovar seu regimento interno dispondo sobre seu funcionamento, forma das deliberações e a organização dos seus serviços internos;
- XIX - elaborar e aprovar seu regimento interno dispondo sobre seu funcionamento, na

forma das deliberações, normas de procedimento e organização de seus serviços internos, inclusive estabelecendo férias coletivas do Colegiado e do Procurador-Geral, durante o qual não correrão os prazos processuais nem aquele referido no § 6º do art. 54 desta lei.

XX - propor a estrutura do quadro de pessoal da autarquia, observado o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

XXI - elaborar proposta orçamentária nos termos desta lei.

XXII - indicar o substituto eventual do Procurador-Geral nos casos de faltas, afastamento ou impedimento.

Observa-se que as atribuições do CADE são semelhantes às dos Tribunais de Contas, principalmente no que se refere à jurisdição administrativa e competências para regulação dos seus serviços. Atente-se, ainda, para o fato que o inciso VI faz referência clara a aprovação de termo de compromisso de cessação de prática e do compromisso de desempenho. O referido termo tem função semelhante ao Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público, como se observa no art. 53 da Lei 8884/94:

Art. 53 Em qualquer das espécies de processo administrativo, o CADE poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do representado para fazer cessar a prática investigada ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas;

III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível.

Percebe-se que o CADE, no exercício de suas atribuições na defesa dos interesses econômicos, pode realizar ajuste de conduta com o fiscalizado que disporá, inclusive, sobre as penalidades pelo descumprimento do compromisso assumido. Ou seja, em nenhum momento o CADE se desobriga de suas atribuições, inclusive quanto a aplicação de penalidades.

Como visto no art. 7º, inc. XIX, compete ao plenário do CADE elaborar e aprovar seu regimento interno dispondo sobre seu funcionamento, a forma das deliberações, normas de procedimento e organização de seus serviços internos. Desta forma, a

Resolução 45/07, que aprovou o Regimento Interno do CADE, alterada pela Resolução 46/07, em seu art. 129 dispõe:

Qualquer representado interessado em celebrar o compromisso de cessação de que trata o art. 53 da Lei nº 8.884/94, com redação dada pela Lei nº 11.482/07, deverá apresentar proposta do termo ao CADE, dirigida ao Conselheiro-Relator, se os autos das averiguações preliminares ou do processo administrativo já houverem sido remetidos ao CADE, nas hipóteses dos artigos 31 e 39 da Lei nº 8.884/94, ou ao Presidente do CADE, se as averiguações preliminares ou o processo administrativo ainda estiverem em curso na Secretaria de Direito Econômico.

Atente-se para o fato de que o ajuste de conduta, que no âmbito do CADE é denominado de Compromisso de Cessação de Prática, é sempre proposto pelo jurisdicionado a um dos membros do Conselho, o qual, acatando e definindo seus termos, leva-o à aprovação do plenário do Conselho.

2.3 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN é uma autarquia federal constituída pela Lei nº 8.113, de 12 de dezembro de 1990, e pelo Decreto nº 99.492, de 3 de setembro de 1990, vinculada ao Ministério da Cultura, com jurisdição administrativa em todo o território nacional¹².

O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, como previsto no art. 216 da Constituição Federal. Mais especificamente, como previsto no art. 2º do Decreto Federal 6844/09, o IPHAN possui as seguintes atribuições:

- I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;
- II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;

¹² Art. 1º do Decreto Federal 6.844/2009.

- III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União;
- IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação;
- V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;
- VI - fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;
- VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União;
- VIII - desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais;
- IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural

Percebe-se que o IPHAN é o órgão administrativo da estrutura do Governo Federal que possui a atribuição de fiscalizar a aplicação da legislação brasileira com intuito de proteger todo o patrimônio histórico e artístico nacional. No exercício de suas competências possui, inclusive, o poder de aplicar penalidades aos infratores, como previsto no inciso VII acima transcrito.

A norma que prevê o ajustamento de conduta, que no âmbito do IPHAN denomina-se termo de compromisso de ajuste de conduta, é a portaria 187/10, que dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios de defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações¹³. Em seu art. 47, a referida Portaria prevê que o IPHAN “Poderá, alternativamente à imposição de penalidade, firmar termo de compromisso de ajuste de conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais”.

Observe-se que é textual a previsão de que poderá haver substituição de uma penalidade a ser aplicada pelo IPHAN por um ajuste de conduta que leve a uma

¹³ Art. 1º da Portaria 187/10 do IPHAN.

solução mais adequada das falhas, e/ou irregularidades constatadas no desempenho de suas atribuições. Dessa forma, as metas e compromissos ajustados no termo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nas normas de proteção do patrimônio cultural que foram descumpridas pelo Administrado. Do termo de compromisso constará, necessariamente, o estabelecimento de multa pelo seu descumprimento, cujo valor será correspondente, no mínimo, ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescido de 20%¹⁴.

Observe-se que em nenhum momento o IPHAN abdica de suas atribuições, podendo, inclusive, ampliar a penalidade que seria aplicada antes mesmo da assinatura do ajuste de conduta caso este não tenha sido cumprido pelo administrado.

2.4 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM

A Comissão de Valores Mobiliários – CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária¹⁵.

O art. 4º da Portaria 327/77 estabelece a competência da CVM em exercer as atividades de regulação, administração, fiscalização e autorização previstas na Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976 e na lei de sociedades por ações, além de outras também definidas na própria portaria. Entre as várias atribuições de fiscalização da CVM, destacam-se:

I - autorizar previamente o funcionamento de sociedade que tenha como atividade a:

- a) distribuição de emissão de valores mobiliários;
- b) compra de valores mobiliários para revenda por conta própria ou de terceiros;
- c) mediação ou corretagem nos mercados de bolsa e balcão;

II - autorizar o exercício da atividade de agente autônomo;

¹⁴ Art. 49, §§ 1º e 2º, da Portaria 187/10 do IPHAN.

¹⁵ Art. 5º da lei 6385/76.

- III - registrar a emissão pública de valores mobiliários;
- IV - supervisionar as bolsas de valores e outras entidades auto-reguladoras do mercado de valores mobiliários;
- V - registrar a emissão pública de valores mobiliários para distribuição no mercado;
- VI - expedir normas sobre os casos em que os registros podem ser recusados, suspensos, cancelados ou alterados;
- VII - fiscalizar permanentemente as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários, bem como a veiculação de informações relativas ao mercado e às pessoas que dele participem e os valores nele negociados;
- VIII - Compete à CVM no que se refere às companhias abertas:
 - a - fiscalizá-las e inspecioná-las, dada prioridade àquelas previstas no inciso V, do artigo 8º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976;
 - b - declarar a inabilidade de pessoas para cargos de administração da companhia aberta;
 - c - reduzir o quorum qualificado em Assembleias gerais da companhia aberta;
 - d - receber exposição justificativa apresentada pela administração da companhia aberta no caso de não distribuição de dividendo obrigatório;
 - e - aprovar oferta pública exigida pela lei para a alienação do controle de companhia;
 - f - determinar as publicações das companhias abertas em jornal de grande circulação editado nas localidades em que os valores mobiliários sejam negociados.

As penalidades que podem ser aplicadas pela CVM no exercício de suas atribuições estão dispostas no art. 10 da portaria 327/77. Destacam-se as seguintes:

- I - apurar, mediante inquérito administrativo, atos ilegais e práticas não eqüitativas de administradores e acionistas de companhias abertas, dos intermediários e dos demais participantes do mercado;
- II - aplicar aos autores das infrações indicadas no item anterior as penalidades previstas no artigo 11 da Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal.

Observe-se que, à semelhança dos demais órgãos de jurisdição administrativa, a CVM possui atribuições de fiscalização e aplicação de penalidades.

O ajustamento de conduta no âmbito da CVM está previsto em Deliberação da própria comissão, de nº 390 de 08 de maio de 2001. O art. 1º dessa deliberação estabelece que o termo de compromisso seja celebrado nos casos, na forma e para as finalidades previstas na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Observe-se que o ajustamento de conduta, no âmbito da CVM, denomina-se termo de compromisso. Compete ao colegiado da CVM proferir decisão final sobre a aceitação ou não de proposta de compromisso apresentada à Comissão¹⁶. Esse colegiado é composto por um Presidente e quatro Diretores, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal, dentre pessoas de ilibada reputação e reconhecida competência em matéria de mercado de capitais¹⁷.

Conforme prevê o art. 7º da Deliberação 390/01 da CVM, o interessado na celebração de termo de compromisso poderá apresentar proposta escrita à CVM, que será encaminhada ao Diretor-Relator do processo, na qual se comprometa a:

- I - cessar a prática de atividades ou atos considerados ilícitos, se for o caso;
- II - corrigir as irregularidades apontadas, inclusive indenizando os prejuízos causados ao mercado ou à CVM

Observe-se que, a exemplo do ajuste de conduta no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, o Termo de Compromisso na CVM depende de iniciativa do interessado, sendo posteriormente analisado no colegiado do órgão.

2.5 O AJUSTE DE CONDUTA NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - PREVIC

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC é uma autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e

¹⁶ Art. 3º da Deliberação 390/01 da CVM.

¹⁷ Art. 6º da Lei 6385/76.

patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social, com sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional¹⁸.

As competências da PREVIC descritas no art. 2º da Lei 12.154/09 são:

- I - proceder à fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de suas operações;
- II - apurar e julgar infrações e aplicar as penalidades cabíveis;
- III - expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar, a que se refere o inciso XVIII do art. 29 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003;
- IV - autorizar:
 - a) a constituição e o funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar, bem como a aplicação dos respectivos estatutos e regulamentos de planos de benefícios;
 - b) as operações de fusão, de cisão, de incorporação ou de qualquer outra forma de reorganização societária, relativas às entidades fechadas de previdência complementar;
 - c) a celebração de convênios e termos de adesão por patrocinadores e instituidores, bem como as retiradas de patrocinadores e instituidores;
 - d) as transferências de patrocínio, grupos de participantes e assistidos, planos de benefícios e reservas entre entidades fechadas de previdência complementar;
- V - harmonizar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar com as normas e políticas estabelecidas para o segmento;
- VI - decretar intervenção e liquidação extrajudicial das entidades fechadas de previdência complementar, bem como nomear interventor ou liquidante, nos termos da lei;
- VII - nomear administrador especial de plano de benefícios específico, podendo atribuir-lhe poderes de intervenção e liquidação extrajudicial, na forma da lei;
- VIII - promover a mediação e a conciliação entre entidades fechadas de previdência complementar e entre estas e seus participantes, assistidos, patrocinadores ou

¹⁸

Art. 1º da Lei 12.154/2009.

instituidores, bem como dirimir os litígios que lhe forem submetidos na forma da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996;

IX - enviar relatório anual de suas atividades ao Ministério da Previdência Social e, por seu intermédio, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional;

X - adotar as demais providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos.

Observe-se que logo nas primeiras atribuições da PREVIC estão colocadas as competências para fiscalização e aplicação de penalidades a entidades fechadas de previdência complementar que não observem a legislação a que estejam submetidas.

O ajustamento de conduta no âmbito da PREVIC denomina-se Termo de Ajustamento de Conduta e está previsto no art. 33 do Decreto 7.075/10, o qual dispõe que a “PREVIC poderá celebrar acordos, contratos, convênios, termos de parceria e de ajustamento de conduta e instrumentos similares visando à realização de seus objetivos”.

A PREVIC é mais um órgão de jurisdição administrativa que, a exemplo de vários outros, possui atribuições de fiscalização e de aplicação de penalidades. Alternativamente pode optar por adoção de Termo de Ajustamento de Conduta para que o fiscalizado possa ajustar-se às normas existentes. No caso da PREVIC, o ajustamento de conduta pode ser proposto pela própria autarquia ou pelo jurisdicionado, visto que sua regulamentação, ao contrário da previsão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, não limita a proposta a ação do jurisdicionado.

3 A UTILIZAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR PARTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Com a base legal citada quando da análise das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, passando pelo crescimento de sua atuação pedagógica, entende-se ser possível a adoção, por parte dos Tribunais de Contas, de um instrumento legal já utilizado por vários órgãos públicos, principalmente no âmbito federal, que possibilita uma atuação em conjunto do órgão fiscalizador com o órgão fiscalizado, no sentido de adequar determinados atos às normas legais vigentes. É o que se denomina de ajustamento de conduta. Como observado, tal instrumento se corporifica em um documento assinado pelo gestor do órgão fiscalizado, comprometendo-se, perante o fiscalizador, a realizar determinados atos exigidos pela legislação.

Ressaltem-se dois aspectos importantes neste momento. O primeiro é que, de acordo com as normas já citadas em relação às suas atribuições, os Tribunais de Contas possuem a competência de determinar que atos ilegais sejam cessados, não havendo necessidade de existir um ajuste de vontades. Vejamos o disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal:

Art. 71 O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Essa mesma regra é replicada no art. 30, inciso X, da Constituição Estadual, da seguinte forma:

Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
X - a concessão de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ilegalidade.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei Estadual 12.600/04, seguindo a orientação das constituições citadas, dispõe no seu Art. 2º, inciso X:

Art. 2º Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco compete na forma estabelecida na presente Lei:

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso X do artigo 30 da Constituição Estadual.

Não obstante o conteúdo dos dispositivos legais citados, defende-se aqui a ideia de que o Tribunal de Contas atue de forma compromissada, com a concessão de prazo, aceito pelo seu jurisdicionado/fiscalizado, no qual se estabeleçam parâmetros para procedimentos futuros, no sentido de acabar com ilegalidades ou falhas que estejam sendo praticadas. Fica claro, portanto, que, no exercício de sua competência, não haveria necessidade de o Tribunal de Contas acordar o devido cumprimento da legislação com o jurisdicionado. Bastaria impor a obrigação, sob pena de aplicar-lhe as penalidades de sua competência.

Acontece que muitas vezes a simples paralisação das atividades desenvolvidas pela administração pública, em virtude de qualquer vício de ilegalidade ou falha constatados, poderia trazer maiores prejuízos para a população, sendo mais benéfica a sua correção em substituição à anulação pura e simples do ato. A esse respeito, leciona Justen Filho (2005, p. 465):

Especialmente no tocante aos atos jurídicos sujeitos ao regime de Direito Administrativo, há a necessidade de apontar alguns fatores que condicionam o tratamento das nulidades. A esquematização realizada não reflete a evolução terminal da teoria das nulidades no âmbito do Direito Administrativo. Aliás, e muito pelo contrário, evidencia-se sua insuficiência em virtude de impasses e problemas de extrema gravidade, em que a pronúncia da nulidade absoluta geraria efeitos danosos irreparáveis.

Lembre-se, por oportuno, que em nenhum momento as Cortes de Contas abdicariam de suas competências, apenas atuariam de forma mais amigável perante o jurisdicionado, não lhe impondo restrições unilateralmente, mas, sim, acordando, quando possível, a solução dos problemas nos casos analisados.

O outro aspecto relevante é a própria postura didática e de orientação, abordada em ponto específico, que os Tribunais de Contas têm exercido nos últimos anos. Ou seja, a falta de estrutura de muitos órgãos, principalmente municipais, ocasionada,

muitas vezes, pela falta de mão-de-obra qualificada, torna o instrumento de ajuste de conduta mais uma ferramenta que possibilitará às Cortes de Contas alcançar essa importante via de auxílio aos gestores que, muitas vezes, cometem equívocos por falta de conhecimento sobre como aplicar devidamente a legislação. Observe-se que o compromisso de ajustamento de conduta não é obrigatório, ou seja, o gestor público não está obrigado a assiná-lo. Só o fará quando entender que a ação exigida pelo Tribunal é legal e de possível realização. Neste sentido, Rodrigues (2006, p. 133) comenta que “O transgressor ou iminente transgressor tem necessariamente seu ponto de vista considerado na elaboração das cláusulas do ajuste, o que pode ser fundamental para que não venha a descumpri-lo”. Ou seja, só haverá interesse para o gestor assinar o ajustamento de conduta, quando entender que será um ato que trará benefícios para sua administração.

Sobre o tema, assevera Fernando Akaoui (2008, p. 70) que o ajustamento de conduta “Não se trata de figura de uma transação (que impõe necessariamente concessões bilaterais), mas sim, mero acordo, em que a liberdade do órgão público fica restrita apenas à forma pela qual se darão as medidas corretivas e o tempo, porém sempre após análise criteriosa da melhor forma, bem como do tempo mais exíguo possível”. Ou seja, ao Tribunal de Contas compete estabelecer, apenas, a forma como a legislação deve ser cumprida, não tendo que se comprometer, obrigatoriamente, com quaisquer atos. Ao jurisdicionado, porém, compete se comprometer com o que será possível de ser realizado no tempo exigido pelo Tribunal de Contas.

Entende-se que esta forma de atuação, compromisso com o jurisdicionado, pode ser adotada pelos Tribunais de Contas como mais um meio de solução das práticas indevidas realizadas por agentes públicos que, muitas vezes, acontecem por falta de um conhecimento mais adequado da legislação.

Ainda sobre a adequação do ajustamento de conduta como mais uma ferramenta de ação dos Tribunais de Contas, torna-se importante a lição de Ferraresi (2009, p. 224):

O ajustamento de conduta é uma maneira alternativa de proteção dos direitos supraindividuais, complementando a já tradicional via jurisdicional. Está, portanto, em consonância com o princípio de acesso à justiça, uma vez que permite a solução da controvérsia sem o dispêndio dos recursos judiciários, de uma forma célere, eficaz e econômica.

Com os devidos ajustes, visto que os Tribunais de Contas não fazem parte do Poder Judiciário, embora possuam semelhanças processuais indiscutíveis, a eficiência e celeridade são bastante claras. Segundo o mesmo autor, no ajustamento de conduta existe uma ordem de atuação: “Em primeiro lugar, a prevenção; em segundo lugar, a recuperação; por final, o ressarcimento”. Ou seja, a prioridade é evitar que os danos aconteçam. Essa também é a prioridade dos Tribunais de Contas, visto que o ressarcimento, no âmbito administrativo, é algo bastante lento, como comprovam as estatísticas. No Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por exemplo, o último indicador mensurado demonstra que menos de 5% dos ressarcimentos determinados foram efetivamente devolvidos ao erário. Os Agentes públicos que não devolvem, muitas vezes recorrem ao Poder Judiciário para rediscutir a questão, tornando quase interminável a solução do conflito.

Sobre a mesma questão afirmam Leite, Lima e Ferreira (2005. p. 342):

O ordenamento jurídico brasileiro concedeu primazia à restauração natural. Quando verificada a impossibilidade técnica de restaurar o bem lesado, medidas compensatórias poderão ser aplicadas, privilegiando-se, nesse caso, a seguinte ordem: substituição por equivalente ou indenização pecuniária.

Ou seja, mais uma vez privilegia-se uma forma harmônica de resolução do problema.

Em pesquisa realizada junto aos vários Tribunais de Contas do País, principalmente em relação aos seus atos normativos e decisões publicadas em seus *sítes* na rede mundial de computadores, constatamos que apenas o Tribunal de Contas do Estado do Paraná se utilizou do ajustamento de conduta em determinados momentos. Mesmo assim, o compromisso foi assinado pelo jurisdicionado perante o Ministério Público Especial que funciona junto ao Tribunal de Contas, também conhecido como Ministério Público de Contas, e não perante o seu corpo julgador, como entendemos ser mais efetivo. Observe-se o disposto no preâmbulo de um ajustamento de conduta realizado entre o Ministério Público de Contas, órgão vinculado ao Tribunal de Contas Estado do Paraná, e o Prefeito do Município de Sertanópolis, no próprio Estado do Paraná:

Pelo presente instrumento, o **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, instituição integrante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na forma dos artigos 112, inciso VIII e 150, inciso I da Lei Complementar nº 113/2005, por seu Procurador-Geral **ELIZEU DE**

MORAES CORRÊA, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, pela Promotora de Justiça da Comarca de Sertanópolis, Dr^a **ANA MARIA de OLIVEIRA SANTOS** e pelo Procurador-Geral de Justiça **OLYMPIO DE SÁ SOTTO MAIOR NETO**, com base no art. 9º da LCE nº 85/99, e que atua na Comarca de Sertanópolis, doravante denominados **COMPROMITENTES** e o **MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS – ESTADO DO PARANÁ**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o nº. 76245034/0001-08, com sede na Avenida Vacyr Gonçalves Pereira, 342, CEP 86.170-000, por seu Prefeito **REINALDO RAMOS REIS**, brasileiro, casado, portador do RG n. 31744-8/PR, inscrita no CPF/MF sob nº 116219669-68, doravante denominado **COMPROMISSÁRIO**, com a **interveniência do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, órgão constitucional de controle externo, por seu Presidente **HERMAS EURIDES BRANDÃO**, doravante denominado **ANUENTE**.

O referido termo de ajustamento de conduta assinado pelo Prefeito do município de Sertanópolis-PR e o Ministério Público de Contas, órgão vinculado ao Tribunal de Contas do Estado Paraná, referiu-se a aplicação de recursos para melhoria da educação do referido município.

Entende-se, porém, mesmo reconhecendo a importância do referido órgão ministerial vinculado às respectivas Cortes de Contas do País, que o ajustamento de conduta deve ser assinado diretamente com julgadores dos Tribunais de Contas, ou seja, seus Conselheiros. Isso porque, como já visto na legislação citada acima, as Cortes de Contas, através de seus membros julgadores é que possuem a legitimidade para fixar prazo para que a legislação seja cumprida, e não o Ministério Público de Contas. É certo, porém, que as relevantes atribuições que possuem os Ministérios Públicos Especiais junto aos Tribunais de Contas permitem que estes órgãos proponham, em determinados casos, a assinatura dos referidos termos entre os Tribunais e seus jurisdicionados.

3.2 EXEMPLOS DE SITUAÇÕES QUE POSSIBILITAM A REALIZAÇÃO DO AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR PARTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A princípio, o ajustamento de conduta pode ser utilizado em qualquer situação, identificada pelos Tribunais de Contas, que esteja sendo cometida alguma irregularidade e/ou ilegalidade, em que se opte pela correção de rumos e não pela simples aplicação de penalidade.

Um exemplo que pode ser utilizado é a não realização de concursos públicos por parte dos órgãos públicos. É de conhecimento de todos que a Constituição Federal¹⁹ estabelece que a investidura em cargo público deve ocorrer, em regra, por concurso público. Embora existente a citada norma, muitos órgãos públicos municipais e estaduais se utilizam, reiteradamente, de contratações temporárias para preenchimento dos cargos públicos, em dissonância com os princípios da legalidade e da isonomia. Como rege o texto constitucional, tais contratações devem ser a exceção e não a regra. Essas situações, muitas vezes, são transpostas de uma gestão para outra, não havendo um único gestor responsável pela irregularidade que já está sendo cometida. Desta forma, ao contrário de punir o atual gestor, se torna mais aconselhável que o Tribunal de Contas formalize com o mesmo um compromisso de ajuste de conduta para solucionar o problema, ganhando tempo e efetividade em suas ações e trazendo um retorno mais imediato para a população, que poderá concorrer aos cargos públicos a serem disponibilizados na eventual realização de um concurso público.

Observe-se que, sem a realização do ajuste de conduta, e com a simples punição por parte do Tribunal de Contas, com aplicação de multa e/ou rejeição de contas, depois de transcorrido muito tempo de uma relação processual, onde seria designada uma equipe de técnicos para elaboração de relatório e, posteriormente, sendo concedido o amplo direito de defesa ao gestor, que possivelmente apresentará outros documentos, podendo solicitar novas diligências, a decisão do Tribunal não seria tempestiva, ocorrendo, muitas vezes, já na atuação de outro gestor, reiniciando todo o procedimento. Ou seja, a solução do problema, que deve ser o fim maior do órgão de controle, não seria alcançada.

Outro exemplo da possibilidade de utilização do ajustamento de conduta por parte dos Tribunais de Contas ocorre quando são detectadas falhas em contratos realizados entre particulares e a administração pública que, de imediato, não trazem nenhum prejuízo, mas que no futuro poderão trazê-lo.

Lembre-se, por oportuno que, em regra, não cabe ajustamento de conduta quando for constatado procedimentos que atinjam o princípio da economicidade e que tenham causado prejuízo aos cofres públicos. Nesses casos necessariamente haverá a determinação de ressarcimento dos recursos pelos responsáveis, além das demais implicações previstas na legislação. O ajustamento de conduta, também, não deve ser

¹⁹

Art. 37, II.

aplicado quando evidente a má-fé do gestor público, sendo este penalizado administrativa, civil e penalmente nos termos da lei.

Um outro caso específico em que é possível, ainda, o ajuste de conduta ocorre quando o gestor não cumpre a legislação que rege o transporte escolar. Por exemplo, um Prefeito que não disponibiliza o transporte exigido para zona rural dos municípios, ou mesmo gaste recurso público realizando o transporte de forma que não obedece à legislação específica sobre o assunto no que se refere à segurança dos alunos, ou seja, o transporte é inadequado. Observe-se que, nesse caso, o Tribunal de Contas será muito mais efetivo e tempestivo, no que se refere ao impacto social de sua atuação, chamando esse prefeito e possibilitando a ele que se comprometa a resolver o problema em prazo determinado, sem abrir um procedimento com elaboração de relatório técnico e direito de defesa que, como já visto, pode levar muito tempo, enquanto o problema permanece e a população está sendo mal atendida. Optando por não fazer o ajuste de conduta, mesmo que no futuro venha a punir o gestor com a aplicação de multa e rejeição de contas, com certeza o resultado para a população diretamente interessada será menos importante, pois a decisão não foi tomada com a urgência necessária e, em muitos casos, não solucionou problema.

Foram citados aqui apenas alguns exemplos das infinitas possibilidades de utilização do ajuste de conduta por parte dos Tribunais de Contas como meio de tornar mais tempestivas e efetivas suas decisões, principalmente em relação ao impacto das mesmas na sociedade. Esse instrumento certamente não substituirá várias outras formas de atuação dos Tribunais de Contas, principalmente em relação a atos praticados por gestores que não possam mais ser ajustados, pois já produziram seus efeitos, ou mesmo atos que tenham trazido evidente prejuízo aos cofres públicos ou, ainda, tenham sido praticados com intenção de ludibriar a legislação e os órgãos de controle, porém pode se tornar em mais um instrumento de atuação dos Tribunais de Contas no exercício de suas competências constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública deve ser entendida como um conjunto de órgãos que possuem como objetivo maior melhorar a prestação de serviços postos à disposição da sociedade que a financia. Nesse contexto estão inseridos os Tribunais de Contas.

Não obstante suas várias atribuições legais expostas de modo quase exaustivo na Constituição Federal e em outros diplomas legais, as Cortes de Contas podem contribuir de forma mais efetiva para melhoria da gestão pública, sem necessariamente se limitar às formas convencionais de atuação que são direcionadas, quase que plenamente, para ações de cunho punitivo e/ou determinativo.

É imprescindível que todos os órgãos públicos direcionem esforços para alcançar formas alternativas de atuação, tendo como visão maior a satisfação dos anseios sociais. Sendo assim, o presente trabalho foi direcionado para o estudo de uma forma de atuação que possibilita aos Tribunais de Contas se utilizarem de um novo instrumento, já amplamente disseminado entre vários outros órgãos públicos que detêm competências assemelhadas às Cortes de Contas, que possui um objetivo mais pedagógico e de orientação do que propriamente punitivo e/ou determinativo. Ressalte-se que, mesmo não tendo uma previsão expressa na Constituição Federal, a função orientadora dos Tribunais de Contas tem ganhado força por conta da sua reconhecida capacidade técnica que possibilita um apoio aos demais órgãos públicos, muitos dos quais seus jurisdicionados.

Destacou-se a importância do ajuste de conduta como forma de atuação das Cortes de Contas com dois objetivos principais: fazer cumprir a legislação pátria sem necessariamente punir os gestores que agem de boa-fé e cometem falhas ou erros e, como dito, auxiliar pedagogicamente os demais órgãos no seu *mister*, haja vista a fácil constatação de que, em muitos casos, os gestores públicos são responsabilizados por falhas que ocorrem em virtude da falta de conhecimento, por parte do conjunto de servidores públicos, das normas que regem a administração pública.

Sendo assim, conclui-se que o ajuste de conduta pode se transformar em mais um instrumento que os Tribunais de Contas, sem abdicar das suas competências

constitucionais, podem utilizar para melhorar a administração pública no Brasil.

6 REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Vidal Reverendo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Érika Amorim; KLAIR, Almir. Federalismo Fiscal no Brasil: a importância dos Governos Municipais. In: FIGUEIREDO, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio Cabral; NÓBREGA, Marcos (org.). **Administração Pública, Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública**: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução: Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria de natureza operacional do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 37, jul. 2000.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. **Mensurando a Criação de valor na Gestão Pública**. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública**: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de Empresas**: uma abordagem contingencial. São Paulo: MacGraW do Brasil, 1982.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reforma. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, Flávio da (coord.). **Comentários à Lei 4.320/64**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERRARESI, Eurico. **Ação Popular, Ação Civil Pública e Mandato de Segurança Coletivo**: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira de 88**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral et al. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nossa Livraria, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed., São Paulo: dialética, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Paccheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2007.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra Luíza Milani de; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação Civil Pública, Termo de Ajustamento de Conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. Rio

de Janeiro: IBAM, 2001.

MARANHÃO, Jarbas. **A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas**: seus primórdios, normas e atribuições. Revista de Informação Legislativa. Brasília, DF. a. 30, n. 119, jul/set 1993.

MARE. Ministério de Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MAUAD, Marcelo José Ladeira. **Cooperativas de trabalho**: sua relação com o direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: **7º Congresso Internacional de Direito Ambiental**: direito, água e vida – Law, water and web of life. BENJAMIM, Antônio Herman (org). São Paulo: imprensa oficial, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: RT, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

ONU. Organização das Nações Unidas (ONU). **Manual de auditoria governamental para os países em desenvolvimento**. Quito (Equador), 1978.

PACHECO, Regina Silvia. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil. In: PETRUCCI, Vera, SCHWARZ, Letícia (org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995**: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília, ENAP, 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública Gerencial: Desafios e Oportunidades para os Municípios Brasileiros. In: **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

PROVENÇA, Vittorio Constantino. **Uma nova alternativa**: possibilidade de utilização do termo de ajustamento de conduta pelos Tribunais de Contas no Exercício de suas funções constitucionais. Revista TCMRJ, nº 35, p. 64-70, maio 2007.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTr, 2001.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SHIMURA, Sérgio, **Título Executivo**. São Paulo: Saraiva, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.

APÊNDICE A
Resolução TC nº ____/2011

EMENTA: Dispõe sobre a formalização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em sessão do Pleno realizada em _____ e no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, especialmente no disposto no art. 102, XVIII, de sua Lei Orgânica, Lei Estadual nº. 12.600, de 14 de junho de 2004,

CONSIDERANDO os artigos 70, 71 e 75, da Constituição Federal, os quais estabelecem as competências dos Tribunais de Contas;

CONSIDERANDO as disposições dos artigos 30 e 33, da Constituição Estadual, que estabelecem as competências do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE;

RESOLVE:

Art. 1º O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco através do Conselheiro Relator, a qualquer momento, poderá realizar com o representante do jurisdicionado compromisso de ajuste de conduta, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei.

§ 1º Do compromisso deverão constar, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a especificação das obrigações do jurisdicionado;

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas;

§ 2º Poderão propor a realização do compromisso de ajuste de conduta o Relator, diretamente o por provocação de qualquer equipe de auditoria, o jurisdicionado, e o Ministério Público de Contas.

Art. 2º O compromisso de ajuste de conduta será formalizado como processo de auditoria especial sendo submetido, em 10 (dez) dias, à Câmara competente que decidirá sobre a sua homologação.

§ 1º A Câmara poderá aprovar o compromisso, com o sem alteração de suas cláusulas, ou rejeitá-lo.

§ 2º Em caso de alteração de suas cláusulas o compromisso será novamente submetido ao jurisdicionado para deliberação.

§ 3º Caso o compromisso seja rejeitado pela Câmara, ou a alteração de suas cláusulas não seja aceita pelo jurisdicionado, o autos da auditoria especial serão arquivados e os fatos serão apreciados pelo Tribunal de Contas no curso normal dos trabalhos de auditoria e na apreciação dos processos competentes pelo Pleno e/ou Câmara.

§ 4º Em sendo aprovado o compromisso pela respectiva Câmara integralmente, ou as alterações porventura aprovadas sejam aceitas pelo jurisdicionado, o processo de auditoria especial deverá ser encaminhado à Coordenadoria de Controle Externo para o acompanhamento das ações do jurisdicionado com vistas ao cumprimento do disposto no

referido compromisso.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em

Conselheiro _____ - Presidente.

ANEXO A
Transcrição de Trecho da Lei 8.884/94²⁰

[LEI Nº 8.884, DE 11 DE JUNHO DE 1994.](#)

Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

TÍTULO I

Das Disposições Gerais

CAPÍTULO I

Da Finalidade

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta lei.

CAPÍTULO II

Da Territorialidade

Art. 2º Aplica-se esta lei, sem prejuízo de convenções e tratados de que seja signatário o Brasil, às práticas cometidas no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos.

§ 1º Reputa-se domiciliada no Território Nacional a empresa estrangeira que opere ou tenha no Brasil filial, agência, sucursal, escritório, estabelecimento, agente ou representante. [\(Incluído pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000\)](#)

§ 2º A empresa estrangeira será notificada e intimada de todos os atos processuais, independentemente de procuração ou de disposição contratual ou estatutária, na pessoa do responsável por sua filial, agência, sucursal, estabelecimento ou escritório instalado no Brasil. [\(Incluído pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000\)](#)

TÍTULO II

²⁰ Texto completo disponível em: <www.planalto.gov.br>.

Do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)

CAPÍTULO I

Da Autarquia

Art. 3º O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão judicante com jurisdição em todo o território nacional, criado pela [Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962](#), passa a se constituir em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e atribuições previstas nesta lei.

CAPÍTULO II

Da Composição do Conselho

Art. 4º O Plenário do CADE é composto por um Presidente e seis Conselheiros escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta anos de idade, de notório saber jurídico ou econômico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovados pelo Senado Federal. [\(Redação dada pela Lei nº 9.021, de 30.3.95\)](#)

§ 1º O mandato do Presidente e dos Conselheiros é de dois anos, permitida uma recondução.

§ 2º Os cargos de Presidente e de Conselheiro são de dedicação exclusiva, não se admitindo qualquer acumulação, salvo as constitucionalmente permitidas.

§ 3º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato do Presidente do CADE, assumirá o Conselheiro mais antigo ou o mais idoso, nessa ordem, até nova nomeação, sem prejuízo de suas atribuições.

§ 4º No caso de renúncia, morte ou perda de mandato de Conselheiro, proceder-se-á a nova nomeação, para completar o mandato do substituído.

§ 5º Se, nas hipóteses previstas no parágrafo anterior, ou no caso de encerramento de mandato dos Conselheiros, a composição do Conselho ficar reduzida a número inferior ao estabelecido no art. 49, considerar-se-ão automaticamente interrompidos os prazos previstos nos arts. 28, 31, 32, 33, 35, 37, 39, 42, 45, 46, parágrafo único, 52, § 2º, e 54, §§ 4º, 6º, 7º e 10, desta Lei, e suspensa a tramitação de processos, iniciando-se a nova contagem imediatamente após a recomposição do **quorum**. [\(Incluído pela Lei nº 9.470, de 10.7.97\)](#)

Art. 5º A perda de mandato do Presidente ou dos Conselheiros do CADE só poderá ocorrer em virtude de decisão do Senado Federal, por provocação do Presidente da República, ou em razão de condenação penal irrecorrível por crime doloso, ou de processo disciplinar de conformidade com o que prevê a [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#) e a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), e por infringência de quaisquer das vedações previstas no art. 6º.

Parágrafo único. Também perderá o mandato, automaticamente, o membro do CADE que faltar a três reuniões ordinárias consecutivas, ou vinte intercaladas, ressalvados os afastamentos temporários autorizados pelo Colegiado.

Art. 6º Ao Presidente e aos Conselheiros é vedado:

I - receber, a qualquer título, e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas;

II - exercer profissão liberal;

III - participar, na forma de controlador, diretor, administrador, gerente, preposto ou mandatário, de sociedade civil, comercial ou empresas de qualquer espécie;

IV - emitir parecer sobre matéria de sua especialização, ainda que em tese, ou funcionar como consultor de qualquer tipo de empresa;

V - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos, em obras técnicas ou no exercício do magistério;

VI - exercer atividade político-partidária.

CAPÍTULO III

Da Competência do Plenário do CADE

Art. 7º Compete ao Plenário do CADE:

I - zelar pela observância desta lei e seu regulamento e do Regimento Interno do Conselho;

II - decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei;

III - decidir os processos instaurados pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça;

IV - decidir os recursos de ofício do Secretário da SDE;

V - ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica, dentro do prazo que determinar;

VI - aprovar os termos do compromisso de cessação de prática e do compromisso de desempenho, bem como determinar à SDE que fiscalize seu cumprimento;

VII - apreciar em grau de recurso as medidas preventivas adotadas pela SDE ou pelo Conselheiro-Relator;

VIII - intimar os interessados de suas decisões;

IX - requisitar informações de quaisquer pessoas, órgãos, autoridades e entidades públicas ou privadas, respeitando e mantendo o sigilo legal quando for o caso, bem como determinar as diligências que se fizerem necessárias ao exercício das suas funções;

X - requisitar dos órgãos do Poder Executivo Federal e solicitar das autoridades dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios as medidas necessárias ao cumprimento

desta lei;

XI - contratar a realização de exames, vistorias e estudos, aprovando, em cada caso, os respectivos honorários profissionais e demais despesas de processo, que deverão ser pagas pela empresa, se vier a ser punida nos termos desta lei;

XII - apreciar os atos ou condutas, sob qualquer forma manifestados, sujeitos à aprovação nos termos do art. 54, fixando compromisso de desempenho, quando for o caso;

XIII - requerer ao Poder Judiciário a execução de suas decisões, nos termos desta lei;

XIV - requisitar serviços e pessoal de quaisquer órgãos e entidades do Poder Público Federal;

XV - determinar à Procuradoria do CADE a adoção de providências administrativas e judiciais;

XVI - firmar contratos e convênios com órgãos ou entidades nacionais e submeter, previamente, ao Ministro de Estado da Justiça os que devam ser celebrados com organismos estrangeiros ou internacionais;

XVII - responder a consultas sobre matéria de sua competência;

XVIII - instruir o público sobre as formas de infração da ordem econômica;

XIX - elaborar e aprovar seu regimento interno dispondo sobre seu funcionamento, na forma das deliberações, normas de procedimento e organização de seus serviços internos, inclusive estabelecendo férias coletivas do Colegiado e do Procurador-Geral, durante o qual não correrão os prazos processuais nem aquele referido no § 6º do art. 54 desta lei. [\(Redação dada pela Lei nº 9.069, de 29.6.95\)](#)

XX - propor a estrutura do quadro de pessoal da autarquia, observado o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal;

XXI - elaborar proposta orçamentária nos termos desta lei.

XXII - indicar o substituto eventual do Procurador-Geral nos casos de faltas, afastamento ou impedimento. [\(Incluído pela Lei nº 9.069, de 29.6.95\)](#)

CAPÍTULO V

Do Compromisso de Cessação

Art. 53. Em qualquer das espécies de processo administrativo, o CADE poderá tomar do representado compromisso de cessação da prática sob investigação ou dos seus efeitos lesivos, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, entender que atende aos interesses protegidos por lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 1º Do termo de compromisso deverão constar os seguintes elementos: [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

I - a especificação das obrigações do representado para fazer cessar a prática investigada

ou seus efeitos lesivos, bem como obrigações que julgar cabíveis; [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

II - a fixação do valor da multa para o caso de descumprimento, total ou parcial, das obrigações compromissadas; [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

III - a fixação do valor da contribuição pecuniária ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos quando cabível. [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 2º Tratando-se da investigação da prática de infração relacionada ou decorrente das condutas previstas nos incisos I, II, III ou VIII do caput do art. 21 desta Lei, entre as obrigações a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo figurará, necessariamente, a obrigação de recolher ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos um valor pecuniário que não poderá ser inferior ao mínimo previsto no art. 23 desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 3º A celebração do termo de compromisso poderá ser proposta até o início da sessão de julgamento do processo administrativo relativo à prática investigada. [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 4º O termo de compromisso constitui título exclusivo extrajudicial. [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 5º O processo administrativo ficará suspenso enquanto estiver sendo cumprido o compromisso e será arquivado ao término do prazo fixado se atendidas todas as condições estabelecidas no termo. [\(Redação dada pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 6º A suspensão do processo administrativo a que se refere o § 5º deste artigo dar-se-á somente em relação ao representado que firmou o compromisso, seguindo o processo seu curso regular para os demais representados. [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 7º Declarado o descumprimento do compromisso, o CADE aplicará as sanções nele previstas e determinará o prosseguimento do processo administrativo e as demais medidas administrativas e judiciais cabíveis para sua execução. [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 8º As condições do termo de compromisso poderão ser alteradas pelo CADE se comprovar sua excessiva onerosidade para o representado, desde que a alteração não acarrete prejuízo para terceiros ou para a coletividade. [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

§ 9º O CADE definirá, em resolução, normas complementares sobre cabimento, tempo e modo da celebração do termo de compromisso de cessação. [\(Incluído pela Lei nº 11.482, de 2007\)](#)

TÍTULO VII

Das Formas de Controle

CAPÍTULO I

Do Controle de Atos e Contratos

Art. 54. Os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos à apreciação do CADE.

§ 1º O CADE poderá autorizar os atos a que se refere o caput, desde que atendam as seguintes condições:

I - tenham por objetivo, cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviço; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico;

II - os benefícios decorrentes sejam distribuídos eqüitativamente entre os seus participantes, de um lado, e os consumidores ou usuários finais, de outro;

III - não impliquem eliminação da concorrência de parte substancial de mercado relevante de bens e serviços;

IV - sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os objetivos visados.

§ 2º Também poderão ser considerados legítimos os atos previstos neste artigo, desde que atendidas pelo menos três das condições previstas nos incisos do parágrafo anterior, quando necessários por motivo preponderantes da economia nacional e do bem comum, e desde que não impliquem prejuízo ao consumidor ou usuário final.

§ 3º Incluem-se nos atos de que trata o *caput* aqueles que visem a qualquer forma de concentração econômica, seja através de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique participação de empresa ou grupo de empresas resultante em vinte por cento de um mercado relevante, ou em que qualquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual no último balanço equivalente a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais). [\(Redação dada pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000\)](#)

§ 4º Os atos de que trata o caput deverão ser apresentados para exame, previamente ou no prazo máximo de quinze dias úteis de sua realização, mediante encaminhamento da respectiva documentação em três vias à SDE, que imediatamente enviará uma via ao CADE e outra à Seae. [\(Redação dada pela Lei nº 9.021, de 30.3.95\)](#)

§ 5º A inobservância dos prazos de apresentação previstos no parágrafo anterior será punida com multa pecuniária, de valor não inferior a 60.000 (sessenta mil) Ufir nem superior a 6.000.000 (seis milhões) de Ufir a ser aplicada pelo CADE, sem prejuízo da abertura de processo administrativo, nos termos do art. 32.

§ 6º Após receber o parecer técnico da Seae, que será emitido em até trinta dias, a SDE manifestar-se-á em igual prazo, e em seguida encaminhará o processo devidamente instruído ao Plenário do CADE, que deliberará no prazo de sessenta dias. [\(Redação dada pela Lei nº](#)

[9.021, de 30.3.95\)](#)

§ 7º A eficácia dos atos de que trata este artigo condiciona-se à sua aprovação, caso em que retroagirá à data de sua realização; não tendo sido apreciados pelo CADE no prazo estabelecido no parágrafo anterior, serão automaticamente considerados aprovados. [\(Redação dada pela Lei nº 9.021, de 30.3.95\)](#)

§ 8º Os prazos estabelecidos nos §§ 6º e 7º ficarão suspensos enquanto não forem apresentados esclarecimentos e documentos imprescindíveis à análise do processo, solicitados pelo CADE, SDE ou SPE.

§ 9º Se os atos especificados neste artigo não forem realizados sob condição suspensiva ou deles já tiverem decorrido efeitos perante terceiros, inclusive de natureza fiscal, o Plenário do CADE, se concluir pela sua não aprovação, determinará as providências cabíveis no sentido de que sejam desconstituídos, total ou parcialmente, seja através de distrato, cisão desociedade, venda de ativos, cessação parcial de atividades ou qualquer outro ato ou providência que elimine os efeitos nocivos à ordem econômica, independentemente da responsabilidade civil por perdas e danos eventualmente causados a terceiros.

§ 10. As mudanças de controle acionário de companhias abertas e os registros de fusão, sem prejuízo da obrigação das partes envolvidas, devem ser comunicados à SDE, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pelo Departamento Nacional de Registro Comercial do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (DNRC/MICT), respectivamente, no prazo de cinco dias úteis para, se for o caso, serem examinados.

Art. 55. A aprovação de que trata o artigo anterior poderá ser revista pelo CADE, de ofício ou mediante provocação da SDE, se a decisão for baseada em informações falsas ou enganosas prestadas pelo interessado, se ocorrer o descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas ou não forem alcançados os benefícios visados.

Art. 56. As Juntas Comerciais ou órgãos correspondentes nos Estados não poderão arquivar quaisquer atos relativos à constituição, transformação, fusão, incorporação ou agrupamento de empresas, bem como quaisquer alterações, nos respectivos atos constitutivos, sem que dos mesmos conste:

- I - a declaração precisa e detalhada do seu objeto;
- II - o capital de cada sócio e a forma e prazo de sua realização;
- III - o nome por extenso e qualificação de cada um dos sócios acionistas;
- IV - o local da sede e respectivo endereço, inclusive das filiais declaradas;
- V - os nomes dos diretores por extenso e respectiva qualificação;
- VI - o prazo de duração da sociedade;
- VII - o número, espécie e valor das ações.

Art. 57. Nos instrumentos de distrato, além da declaração da importância repartida entre os sócios e a referência à pessoa ou pessoas que assumirem o ativo e passivo da empresa, deverão ser indicados os motivos da dissolução.

CAPÍTULO II

Do Compromisso de Desempenho

Art. 58. O Plenário do CADE definirá compromissos de desempenho para os interessados que submetam atos a exame na forma do art. 54, de modo a assegurar o cumprimento das condições estabelecidas no § 1º do referido artigo. [\(Vide Lei nº 9.873, de 23.11.99\)](#)

§ 1º Na definição dos compromissos de desempenho será levado em consideração o grau de exposição do setor à competição internacional e as alterações no nível de emprego, dentre outras circunstâncias relevantes.

§ 2º Deverão constar dos compromissos de desempenho metas qualitativas ou quantitativas em prazos pré-definidos, cujo cumprimento será acompanhado pela SDE.

§ 3º O descumprimento injustificado do compromisso de desempenho implicará a revogação da aprovação do CADE, na forma do art. 55, e a abertura de processo administrativo para adoção das medidas cabíveis.

ANEXO B

Transcrição de Trecho da Portaria do Ministério da Fazenda Nº 327²¹

O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, e tendo em vista o disposto no art. 5º da mesma [Lei nº 6.385/76](#).

RESOLVE:

Art. 1º - Aprovar o Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que com esta baixa.

Art. 2º - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN
REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

CAPÍTULO I NATUREZA, SEDE E JURISDIÇÃO

Art. 1º - A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é uma entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda, dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprio com as finalidades previstas na [Lei nº 6.385](#), de 07 de dezembro de 1976 e na [Lei nº 6.404](#), de 15 de dezembro de 1976, no presente Regimento Interno, e nas demais disposições legais e complementares aplicáveis.

Art. 2º - A CVM tem sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e jurisdição em todo o território nacional, podendo abrir, manter e fechar escritórios e representações em outras regiões do País.

Art. 3º - A CVM tem por finalidade:

- I - estimular a formação de poupanças e sua aplicação em valores mobiliários;
- II - promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações, e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social de companhias abertas sob controle de capitais privados nacionais;
- III - assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados da Bolsa e de balcão;
- IV - proteger os titulares de valores mobiliários e os investidores do mercado contra:
 - a) emissões irregulares de valores mobiliários;
 - b) atos ilegais de administradores e acionistas controladores das companhias abertas, ou de administradores de carteira de valores mobiliários;
- V - evitar ou coibir modalidade de fraude ou manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço dos valores mobiliários negociados no mercado;
- VI - assegurar o acesso do público a informações sobre os valores mobiliários negociados e às companhias que o tenham emitido;
- VII - assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários;
- VIII - assegurar a observância, no mercado, das condições de utilização de crédito fixadas pelo Conselho Monetário Nacional;

²¹

Texto completo disponível em: <www.fazenda.gov.br>.

IX - exercer as demais atividades previstas, expressa ou implicitamente, na Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, na lei de sociedades por ações e demais disposições legais e complementares aplicáveis, desde que relacionadas com o mercado de valores mobiliários;
 X - cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Monetário Nacional, e exercer as atividades que por este lhe forem delegadas.

Art. 4º - Compete à CVM exercer as atividades de regulação, administração, fiscalização e autorização previstas na Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, na lei de sociedades por ações e neste Capítulo.

SEÇÃO 1 SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO

Art. 5º - Compete à CVM no que se refere ao sistema de distribuição:

I - autorizar previamente o funcionamento de sociedade que tenha como atividade a:

- a) distribuição de emissão de valores mobiliários;
- b) compra de valores mobiliários para revenda por conta própria ou de terceiros;
- c) mediação ou corretagem nos mercados de bolsa e balcão;

II - autorizar o exercício da atividade de agente autônomo;

III - registrar a emissão pública de valores mobiliários;

IV - supervisionar as bolsas de valores e outras entidades auto-reguladoras do mercado de valores mobiliários;

V - propor ao Conselho Monetário Nacional a aprovação de normas gerais sobre:

- a) condições para obter autorização ou registro necessário ao exercício das atividades indicadas no inciso I, e respectivos procedimentos;
- b) condições de idoneidade, capacidade financeira e habilitação técnica a que deverão satisfazer os administradores de sociedades no exercício das atividades mencionadas na alínea anterior;
- c) condições de idoneidade, capacidade financeira e habilitação técnica que deverão satisfazer os agentes autônomos;
- d) condições de constituição e extinção das Bolsas de Valores; forma jurídica, órgãos de administração e seu preenchimento;
- e) exercício do poder disciplinar pelas Bolsas de Valores, sobre os seus membros, imposição de penas e casos de exclusão;
- f) número de sociedades corretoras, membros de Bolsas de Valores, requisitos ou condições de admissão quanto à idoneidade, capacidade financeira e habilidade técnica dos seus administradores e representação no recinto da Bolsa de Valores;
- g) administração das Bolsas, emolumentos, comissões e quaisquer outros custos dobrados por elas ou seus membros, quando for o caso;
- h) condições de realização das operações a termo.

SEÇÃO II NEGOCIAÇÃO NO MERCADO

Art. 6º - Compete à CVM no referente à negociação no mercado:

I - registrar a emissão pública de valores mobiliários para distribuição no mercado;

II - manter registro de companhias para:

- a) negociação na Bolsa;
- b) negociação no mercado de balcão.

III - definir situações que configurem emissão pública para fins de registro, assim como os casos em que o registro poderá ser dispensado, tendo em vista o interesse do público investidor.

IV - fixar o procedimento do registro e especificar as informações que devam instruir o seu

pedido, inclusive as informações sobre:

- a) a companhia emissora, os empreendimentos ou atividades que explora ou pretende explorar, sua situação econômica e financeira, administração e principais acionistas;
- b) as características da emissão e a aplicação a ser dada aos recursos dela provenientes;
- c) o vendedor dos valores mobiliários, se for o caso;
- d) os participantes da distribuição, sua remuneração e seu relacionamento com a companhia emissora ou com o vendedor.

V - definir:

- a) as espécies de operações autorizadas na Bolsa e no mercado de balcão, os métodos e práticas que devem ser observados no mercado e a responsabilidade dos intermediários nas operações;
- b) a configuração de condições artificiais de demanda, oferta ou preço de valores mobiliários, ou de manipulação de preços, de operações fraudulentas e práticas não eqüitativas na distribuição ou intermediação de valores;
- c) as normas aplicáveis ao registro de operações a ser mantido pelas entidades do sistema de distribuição.

VI - expedir normas sobre os casos em que os registros podem ser recusados, suspensos, cancelados ou alterados.

VII - estabelecer normas e autorizar:

- a) as instituições financeiras a manter a escrituração e a guarda de livros de registros e transferência de ações, a emissão de certificados de valores mobiliários de companhias abertas, e a manter serviços de ações escriturais;
- b) as Bolsas de Valores a prestar os serviços de:
 - 1) escrituração e a guarda dos livros de registro e transferência de ações, e a emissão dos certificados de valores mobiliários de companhias abertas;
 - 2) ações escriturais;
 - 3) averbação de penhor, usufruto, fideicomisso, alienação fiduciária em garantia e quaisquer cláusulas ou ônus que gravem as ações escriturais e demais valores mobiliários de companhias abertas cujos livros estejam sob sua guarda e por elas escriturados;
 - 4) custódia de ações fungíveis;
 - 5) emissão de título representativo das ações endossáveis ou ao portador recebidas em depósito, atendidos os requisitos previstos no artigo 43 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

VIII - fiscalizar permanentemente as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários, bem como a veiculação de informações relativas ao mercado e às pessoas que dele participem e os valores nele negociados.

SEÇÃO III

COMPANHIA ABERTA

Art. 7º - Compete à CVM no que se refere às companhias abertas:

I - fiscalizá-las e inspecioná-las, dada prioridade àquelas previstas no inciso V, do artigo 8º, da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

II - expedir normas sobre:

- a) natureza das informações que devem divulgar a periodicidade da divulgação;
- b) relatório da administração e demonstrações financeiras;
- c) aquisição de ações emitidas pela própria companhia e alienação das ações em tesouraria;
- d) padrões de contabilidade, relatórios e pareceres de auditorias independentes;
- e) informações que devem ser prestadas por administradores e acionistas controladores, relativas à compra, venda ou permuta de ações emitidas pela companhia, por sociedades controladoras, controladas ou coligadas em cujo capital mantenha investimentos relevantes;
- f) divulgação de deliberações da Assembléia Geral e dos órgãos de administração da companhia, ou de fatos relevantes ocorridos nos seus negócios, que possam influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores do mercado, de comprar e vender valores mobiliários

emitidos pela companhia;

g) utilização de chancela mecânica para autenticação de ações negociadas no mercado;

h) oferta pública de aquisição, permuta ou venda de valores mobiliários;

i) condições de substituição e remuneração de agente fiduciário dos debenturistas;

j) a substituição dos livros de companhia por registro mecanizado eletrônico;

l) pedidos, mediante correspondência ou publicidade, de produção para representação em assembleias gerais;

m) serviços de atendimento aos acionistas e aos titulares de outros valores mobiliários.

III - fixar:

a) o valor nominal das ações de companhias abertas;

b) os padrões de números de ações para os títulos múltiplos das companhias abertas;

c) padrões de cláusulas e condições que devem ser adotadas nas escrituras de emissão de debêntures destinadas à negociação em bolsa ou no mercado de balcão, recusando a admissão ao mercado de emissão que não satisfaça a esses padrões;

d) a padronização dos títulos múltiplos de companhias abertas.

IV - declarar a inabilidade de pessoas para cargos de administração da companhia aberta.

V - reduzir o quorum qualificado em assembleias gerais da companhia aberta.

VI - receber exposição justificativa apresentada pela administração da companhia aberta no caso de não distribuição de dividendo obrigatório.

VII - aprovar oferta pública exigida pela lei para a alienação do controle de companhia aberta.

VIII - determinar as publicações das companhias abertas em jornal de grande circulação editado nas localidades em que os valores mobiliários sejam negociados.

SEÇÃO IV

ADMINISTRAÇÃO DE CARTEIRAS E CUSTÓDIA DE VALORES MOBILIÁRIOS

Art. 8º - Compete à CVM no que se refere à administração de carteira e custódia de valores mobiliários:

I - autorizar o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários de terceiros;

II - estabelecer normas a serem observadas pelos administradores na gestão de carteiras e sua remuneração, ressalvado o disposto no artigo 8º, inciso IV, da Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976.

III - autorizar a atividade de custódia de valores mobiliários, cujo exercício seja privativo das instituições financeiras e das Bolsas de Valores.

SEÇÃO V

AUDITORES, CONSULTORES E ANALISTAS DE VALORES MOBILIÁRIOS

Art. 9º - Compete à CVM nas atividades inerentes aos auditores independentes, consultores e analistas de valores mobiliários:

I - registrar as empresas de auditoria ou auditores independentes que poderão auditar, para os efeitos da Lei nº 6.385, de 07 de dezembro de 1976, as demonstrações financeiras de companhias abertas e das instituições, sociedades ou empresas que integram o sistema de distribuição e intermediação de valores mobiliários;

II - estabelecer as condições para o registro de que trata o inciso anterior e seu procedimento, e definir os casos em que o registro poderá ser recusado, suspenso, cancelado ou alterado.

III - fixar normas sobre o exercício das atividades de consultor e analista de valores mobiliários.

ANEXO C**Transcrição de Trecho do Decreto Federal 6844/09²²****DECRETO Nº 6.844, DE 7 DE MAIO DE 2009.**

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.906, de 20 de janeiro de 2009, e no art. 50 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

DECRETA:

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, na forma dos [Anexos I e II](#).

ANEXO I**ESTRUTURA REGIMENTAL DO INSTITUTO DO PATRIMÔNIO****HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL****CAPÍTULO I****DA NATUREZA E FINALIDADE**

Art. 1º O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, autarquia federal constituída pela [Lei no 8.113, de 12 de dezembro de 1990](#), e pelo [Decreto no 99.492, de 3 de setembro de 1990](#), com base na [Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990](#), vinculada ao Ministério da Cultura, tem sede e foro em Brasília, Distrito Federal, jurisdição administrativa em todo o território nacional, e prazo de duração indeterminado.

Art. 2º O IPHAN tem por finalidade institucional proteger, fiscalizar, promover, estudar e pesquisar o patrimônio cultural brasileiro, nos termos do [art. 216 da Constituição Federal](#), e exercer as competências estabelecidas no [Decreto-lei no 25, de 30 de novembro de 1937](#), no [Decreto-lei no 3.866, de 29 de novembro de 1941](#), na [Lei no 3.924, de 26 de julho de 1961](#), na [Lei no 4.845, de 19 de novembro de 1965](#), no [Decreto no 3.551, de 4 de](#)

²²Texto completo disponível em: <www.planalto.gov.br>.

[agosto de 2000](#), na [Lei no 11.483, de 31 de maio de 2007](#) e no [Decreto no 6.018, de 22 de janeiro de 2007](#) e, especialmente:

I - coordenar a implementação e a avaliação da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro, em consonância com as diretrizes do Ministério da Cultura;

II - promover a identificação, a documentação, o reconhecimento, o cadastramento, o tombamento e o registro do patrimônio cultural brasileiro;

III - promover a salvaguarda, a conservação, a restauração e a revitalização do patrimônio cultural protegido pela União;

IV - elaborar normas e procedimentos para a regulamentação das ações de preservação do patrimônio cultural protegido pela União, orientando as partes envolvidas na sua preservação;

V - promover e estimular a difusão do patrimônio cultural brasileiro, visando a sua preservação e apropriação social;

VI - fiscalizar o patrimônio cultural protegido pela União, com vistas a garantir a sua preservação, uso e fruição;

VII - exercer o poder de polícia administrativa, aplicando as sanções previstas em lei, visando à preservação do patrimônio protegido pela União;

VIII - desenvolver modelos de gestão da política de preservação do patrimônio cultural brasileiro de forma articulada entre os entes públicos, a sociedade civil e os organismos internacionais; e

IX - promover e apoiar a formação técnica especializada em preservação do patrimônio cultural.

ANEXO D
Transcrição de Texto da Portaria 187/10 do IPHAN²³

PORTARIA IPHAN Nº 187, DE 9 DE JUNHO DE 2010

Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao patrimônio cultural edificado, a imposição de sanções, os meios de defesa, o sistema recursal e a forma de cobrança dos débitos decorrentes das infrações.

CAPÍTULO VI

DOS TERMOS DE COMPROMISSO

Art. 47. Poderá o Iphan, alternativamente à imposição de penalidade, firmar termo de compromisso de ajuste de conduta, visando à adequação da conduta irregular às disposições legais.

Art. 48. O pedido para formalização do termo de compromisso não será conhecido quando apresentado após o julgamento do AI.

Art. 49. O termo de compromisso será firmado pelo Superintendente Estadual, após manifestação prévia da Coordenação Técnica e da Procuradoria Federal junto ao Iphan.

§ 1º As metas e compromissos objeto do termo referido neste artigo deverão, no seu conjunto, ser compatíveis com as obrigações previstas nas normas de proteção do patrimônio cultural e descumpridas pelo Administrado, bem assim com a missão institucional do Iphan.

§ 2º Do termo de compromisso constará, necessariamente, o estabelecimento de multa pelo seu descumprimento, cujo valor será correspondente, no mínimo, ao montante da penalidade que seria aplicada, acrescido de 20%.

Art. 50. Quando o valor da multa for superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a minuta do termo de compromisso deverá ser previamente submetida à aprovação do Depam e do Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto ao Iphan.

Parágrafo único. A minuta do termo deverá vir instruída com Nota Técnica da Procuradoria Federal junto à Superintendência e com Parecer da Coordenação Técnica.

Art. 51. O julgamento do AI será sobrestado até decisão final sobre o pedido de formalização de termo de compromisso.

Art. 52. A Superintendência Estadual acompanhará o cumprimento das obrigações firmadas no termo de compromisso.

§ 1º Cumprida integralmente a obrigação assumida pelo interessado, será elaborado relatório visando subsidiar a decisão da autoridade competente, que determinará o arquivamento do processo administrativo correspondente.

²³

Texto completo disponível em: <www.iphan.gov.br>.

§ 2º Descumprida total ou parcialmente a obrigação assumida, tal fato deverá ser imediatamente comunicado à Procuradoria Federal junto ao Iphan para que promova a execução judicial do termo de compromisso.

Art. 53. Os termos de compromisso firmados e todos os documentos a ele relacionados, bem como os que vierem a ser produzidos nas fases de acompanhamento da execução do objeto do termo deverão ser juntados ao processo administrativo.

ANEXO E

Transcrição de trecho da Lei 12.154/09²⁴

LEI Nº 12.154, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.

Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis nºs 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA CRIAÇÃO DA AUTARQUIA

Art. 1º Fica criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, autarquia de natureza especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Previdência Social, com sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional.

Parágrafo único. A Previc atuará como entidade de fiscalização e de supervisão das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de execução das políticas para o regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar, observadas as disposições constitucionais e legais aplicáveis.

CAPÍTULO II

DAS COMPETÊNCIAS

Art. 2º Compete à Previc:

I - proceder à fiscalização das atividades das entidades fechadas de previdência complementar e de suas operações;

II - apurar e julgar infrações e aplicar as penalidades cabíveis;

²⁴

Texto completo disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br/previc>.

III - expedir instruções e estabelecer procedimentos para a aplicação das normas relativas à sua área de competência, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Previdência Complementar, a que se refere o [inciso XVIII do art. 29 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003](#);

IV - autorizar:

a) a constituição e o funcionamento das entidades fechadas de previdência complementar, bem como a aplicação dos respectivos estatutos e regulamentos de planos de benefícios;

b) as operações de fusão, de cisão, de incorporação ou de qualquer outra forma de reorganização societária, relativas às entidades fechadas de previdência complementar;

c) a celebração de convênios e termos de adesão por patrocinadores e instituidores, bem como as retiradas de patrocinadores e instituidores; e

d) as transferências de patrocínio, grupos de participantes e assistidos, planos de benefícios e reservas entre entidades fechadas de previdência complementar;

V - harmonizar as atividades das entidades fechadas de previdência complementar com as normas e políticas estabelecidas para o segmento;

VI - decretar intervenção e liquidação extrajudicial das entidades fechadas de previdência complementar, bem como nomear interventor ou liquidante, nos termos da lei;

VII - nomear administrador especial de plano de benefícios específico, podendo atribuir-lhe poderes de intervenção e liquidação extrajudicial, na forma da lei;

VIII - promover a mediação e a conciliação entre entidades fechadas de previdência complementar e entre estas e seus participantes, assistidos, patrocinadores ou instituidores, bem como dirimir os litígios que lhe forem submetidos na forma da [Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996](#);

IX - enviar relatório anual de suas atividades ao Ministério da Previdência Social e, por seu intermédio, ao Presidente da República e ao Congresso Nacional; e

X - adotar as demais providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos.

ANEXO F**Transcrição de trecho do Decreto 7.075/10²⁵****DECRETO Nº 7.075, DE 26 DE JANEIRO DE 2010.**

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, revoga o Decreto nº 606, de 20 de julho de 1992, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009,

DECRETA:

Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC, na forma dos Anexos I e II a este Decreto.

Art. 33. A PREVIC poderá celebrar acordos, contratos, convênios, termos de parceria e de ajustamento de conduta e instrumentos similares visando à realização de seus objetivos.

²⁵Texto completo disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br/previc>.

ANEXO G

Transcrição de trecho da Constituição Federal²⁶

Seção IX

DA FISCALIZAÇÃO CONTÁBIL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

²⁶

Texto completo disponível em: <www.planalto.gov.br>.

VIII - 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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista

tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

ANEXO H

Ajustamento de Conduta assinado entre o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Município de Sertanópolis-PR

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Pelo presente instrumento, o **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, instituição integrante do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na forma dos artigos 112, inciso VIII e 150, inciso I da Lei Complementar nº 113/2005, por seu Procurador-Geral **ELIZEU DE MORAES CORRÊA**, e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, pela Promotora de Justiça da Comarca de Sertanópolis, Dr^a **ANA MARIA de OIVEIRA SANTOS** e pelo Procurador-Geral de Justiça **OLYMPIO DE SÁ SOTTO MAIOR NETO**, com base no art. 9º da LCE nº 85/99, e que atua na Comarca de Sertanópolis, doravante denominados **COMPROMITENTES** e o **MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS – ESTADO DO PARANÁ**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o nº. 76245034/0001-08, com sede na Avenida Vacyr Gonçalves Pereira, 342, CEP 86.170-000, por seu Prefeito **REINALDO RAMOS REIS**, brasileiro, casado, portador do RG n. 31744-8/PR, inscrita no CPF/MF sob n. 116219669-68, doravante denominado **COMPROMISSÁRIO, com a interveniência do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, órgão constitucional de controle externo, por seu Presidente **HERMAS EURIDES BRANDÃO**, doravante denominado **ANUENTE**,

CONSIDERANDO que a educação é direitos de todos e dever do Estado (art. 205 da CRFB/88), garantidas mediante políticas sociais e econômicas com vista ao acesso pleno e qualificado ao conhecimento, através do acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;

CONSIDERANDO ser de relevância pública a manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo ao Poder Público disponibilizá-los, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar (art. 23, inciso V da CRFB/88) ;

CONSIDERANDO que os artigos 205 e 212 da Constituição Federal asseveram ser direito de todos e dever do Estado a educação de qualidade, sendo obrigatório que o ente público municipal disponha, ao menos, de investimentos em índices mínimos de 25% da receita resultante de impostos, nessas área prioritária;

CONSIDERANDO que cumpre ao Ministério Público a promoção da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário;

CONSIDERANDO as informações constantes no requerimento protocolado sob o número 27044-9/09; que demonstram o descumprimento do índice mínimo de aplicação da receita do Município de SERTANÓPOLIS na manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2005 e 2008 e o propósito de compensá-los na atual gestão; e

CONSIDERANDO que é dever da autoridade competente municipal recompor os recursos não liberados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de responsabilidade política, civil e criminal, na forma do art. 35, III da CRFB/88 e art. 69, §6º da Lei nº 9394/96;

RESOLVEM celebrar, nos termos do disposto no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85, **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, no qual tem entre si justo e acordado nas seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente termo tem por objeto a compensação dos recursos que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2005 e 2008, gestão 2005/2008 na área da educação, no valor de R\$ 85.154,53 (oitenta e cinco mil, cento e cinquenta reais e cinquenta e três centavos) referentes ao exercício de 2005 e R\$ 75.406,21 (setenta e cinco mil, quatrocentos e seis reais e vinte e um centavos) referentes ao exercício de 2008, totalizando a soma de R\$ 160.560,74 (cento e sessenta mil, quinhentos e sessenta reais e setenta e quatro centavos, nos exercícios de 2009 e 2010, para fins de regularização da pendência para todos os efeitos legais.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DA COMPROMISSÁRIA

- a)** no prazo de 30 dias da celebração deste termo, iniciar estudos e elaborar cronograma de investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino, para serem realizados durante os exercícios de 2009 e 2010, considerando a necessidade de que os recursos não aplicados sejam repassados para a área de da educação;
- b)** iniciar os repasses dos recursos a partir da assinatura do presente termo, podendo ser contabilizados recursos inscritos em restos a pagar com disponibilidade financeira suficiente para o respectivo adimplemento no presente exercício;
- c)** realizar os investimentos anuais em educação conforme indicados na Constituição Federal;
- d)** informar semestralmente ao Ministério Público de Contas a realização dos investimentos através do envio do cronograma de ações, devidamente cumprido, indicando, inclusive, os valores já investidos, a referência do ano em que o recurso deveria ter sido investido e o percentual atingido com o mencionado investimento.

CLÁUSULA TERCEIRA – INEXECUÇÃO E CONSEQUÊNCIAS

O não cumprimento pelo comprometente a quaisquer das obrigações especificadas será considerado inadimplemento do ajuste e poderá conduzir à remessa dos autos ao Ministério Público estadual para ajuizamento de ação de execução; emissão de parecer pela desaprovação das contas de governo, e outras ações cabíveis, nos termos da legislação vigente, independentemente da multa penal de 10% sobre o valor indicado na Cláusula Primeira.

CLÁUSULA QUARTA – DA EFICÁCIA E VIGÊNCIA

O presente termo tem eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/85 e vigorará até o cumprimento final da obrigação.

CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta será publicado nos Atos Oficiais do Tribunais de Contas do Estado do Paraná e terá vigência a partir de sua publicação.

E por estarem de acordo com as cláusulas e condições aqui estabelecidas, firmam o presente em 4 (quatro) vias de igual teor, para os fins de direito.

Curitiba, 02 de setembro de 2009.

Pelo Município de Sertanópolis:

**REINALDO RAMOS REIS
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTANÓPOLIS
COMPROMISSÁRIO**

Pelo MPC:

**ELIZEU DE MORAES CORRÊA
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
COMPROMITENTE**

Pelo MPE:

**OLYMPPIO DE SÁ SOTTO MAIOR NETO
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**ANA MARIA DE OLIVEIRA SANTOS
PROMOTORA DA COMARCA DE SERTANÓPOLIS
COMPROMITENTE**

Pelo TCPR:

**HERMAS EURIDES BRANDÃO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
ANUENTE**

ANEXO I

Ajustamento de Conduta assinado entre o Ministério Público do Estado de Pernambuco e uma indústria de Plásticos

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (PIP nº. 017/08-18)

Termo de Ajustamento de Conduta que firmam o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, por intermédio da 18ª Promotoria de Defesa da Cidadania da Capital com atribuição na Defesa do Consumidor e a PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA.

Aos quinze dias do mês de abril do ano de 2008, na sede da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania, com atuação em matéria de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor do Ministério Público do Estado de Pernambuco, sita à Avenida Visconde de Suassuna, 99, 1º andar, salas 20-23, no bairro de Santo Amaro, na cidade do Recife, Estado de Pernambuco, presentes a representante do Ministério Público do Estado de Pernambuco, **Liliane da Fonseca Lima Rocha**, 18ª Promotora de Justiça de Defesa do Consumidor, doravante denominada **COMPROMITENTE**, bem como a pessoa de Lia Mendes Borges Machado, RG nº 3.571.002 SDS/PE, acompanhada do seu advogado, o Dr. Paulo Cândido Maia de Lima, OAB/PE nº 11105 representante da **PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA** doravante denominada **COMPROMISSÁRIA**, para, nos termos do Artigo 5º, § 6º, da Lei 7.437/85 (Lei da Ação Civil Pública), firmar o presente **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** nos autos do Procedimento de Investigação Preliminar nº. 017/08-18, de tudo ciente, aceito e acordado à vista do seguinte:

1. Considerando a Política Nacional de Relações de Consumo, que segundo o art. 4º do CDC "...tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...)

II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

(...)

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados

de qualidade, segurança durabilidade e desempenho

2. Considerando que o art. 39, inciso VII do CDC veda ao fornecedor de produtos a colocação no mercado de qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

3. Considerando a denúncia encaminhada pela ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE PERFIS DE PVC - AFAPE de que a **PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA.** estaria comercializando forros de PVC em desconformidade com as normas técnicas das NBR 14285/99, NBR 14289/99 e NBR 14295/99;

4. Considerando o Caráter Preventivo das disposições previstas na lei nº 8.078/90 quanto à proteção do consumidor;

Vem, pelo presente, ajustar o seguinte:

CLÁUSULA PRIMEIRA: A **PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA.** compromete-se a adequar os produtos por ela fabricados aos termos previstos nas: NBR 14285/99, NBR 14289/99 e NBR 14295/99 no prazo de quinze dias a partir da assinatura do presente Termo;

CLÁUSULA SEGUNDA: A COMPROMISSÁRIA decorrido o prazo supramencionado deverá comprovar ao Ministério Público do Estado de Pernambuco a adequação do produto, através de laudos técnicos de análises laboratoriais os quais deverão ser enviados no prazo de 50 (cinquenta) dias;

CLÁUSULA TERCEIRA: O presente compromisso da **PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA** deverá ser observado para todo e qualquer produto fabricado para comercialização no Estado de Pernambuco e em todo o território nacional;

CLÁUSULA QUARTA: Em caso de descumprimento da obrigação assumida a COMPROMISSÁRIA ficará sujeita ao pagamento de multa cominatória diária no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por violação de qualquer das obrigações elencadas neste Termo;

CLÁUSULA QUINTA: Para execução da multa referida na cláusula 4ª, será necessária a prévia notificação da empresa para se pronunciar acerca de eventuais denúncias;

CLÁUSULA SEXTA: Fica eleito o foro da Comarca do Recife como competente para qualquer ação decorrente do presente Termo de Ajustamento;

CLÁUSULA SÉTIMA: As obrigações contidas no presente Termo de Ajustamento de Conduta serão exigíveis imediatamente a partir da data de sua publicação;

CLÁUSULA OITAVA: Os valores decorrentes do inadimplemento do pactuado serão remetidos ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

CLÁUSULA NONA: O Ministério Público fará publicar no Diário Oficial do Estado o presente termo de ajustamento de conduta.

E, por estarem certos e acordados, assinam o presente Termo de Ajustamento de Conduta, para que produza os efeitos legais.

Recife, 15 de abril de 2008.

LILIANE FONSÊCA LIMA ROCHA
18ª Promotora de Justiça

LIA MENDES BORGES MACHADO
PERFILPLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PEÇAS PLÁSTICAS LTDA

Dr. PAULO CÂNDIDO MAIA DE LIMA
OAB/PE nº 11105