Composição do TCU

A gestão dos recursos públicos, que pertencem à população, impõe aos administradores o dever de prestar contas de suas atividades aos órgãos competentes e à sociedade. Essa responsabilização visa assegurar o cumprimento da lei e a primazia do interesse público.

Para tanto, a Administração Pública conta com um sistema de controle, composto por normas e instituições, que fiscalizam, orientam e revisam as ações dos órgãos públicos. Esse sistema de controle é fundamental para garantir a legalidade e a transparência na gestão dos bens da coletividade.

O controle pode ser dividido em interno e externo.

O controle interno nasce dentro da própria administração, realizado por órgãos ou setores internos, como a Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito federal. Abrange tanto o controle de legalidade quanto o de mérito. Em razão de o órgão executor e fiscalizador pertencerem a uma mesma estrutura, o acesso a informações é bem mais amplo. Além disso, permite que o controle seja realizado antes, durante e depois da execução das atividades, facilitando a identificação e correção de falhas em tempo hábil. Tem caráter predominantemente preventivo e visa garantir a efetividade e eficiência nas operações, a confiabilidade nos relatórios financeiros e o atendimento às leis e regulamentos aplicáveis.

O controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio de órgãos externos à administração, como o Tribunal de Contas da União (TCU) no nível federal, avaliando a gestão de forma independente e imparcial. O controle externo visa garantir o uso correto dos recursos públicos e a aplicação das leis, combatendo a corrupção e o desperdício, assegurando a transparência e a accountability.

Importante dizer que os órgãos que exercem esse controle são autônomos e independentes, não sendo subordinados ao Legislativo, inexistindo qualquer vínculo de ordem hierárquica (STF, ADI n. 4.190). Os Tribunais de Contas possuem caráter geralmente corretivo, ocorrendo após a execução dos atos, por meio de auditorias e análise de documentos.

Os Tribunais de Contas são previstos constitucionalmente desde a República (Constituição de 1891). Mas é na Constituição de 1988 que esses órgãos ganham destaque, uma vez que a Carta Magna ampliou significativamente suas competências. Com previsão constitucional, foi elaborada a Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU).

O §4º do art. 31 da Constituição Federal proíbe a criação, pelos municípios, dos seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas. Assim, somente remanescem aqueles tribunais de contas municipais que já existiam à época, sendo vedada a criação de novos a partir de 1988.

Sendo assim, ainda existem o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, mantidos como órgãos municipais, responsáveis pelas contas daquele Município.

Importante destacar, porém, que não é vedada a criação de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios. Isso é possível, desde que seja criado pelo Estado, funcionando como um braço do Tribunal de Contas do Estado. Um exemplo é o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, do Estado de Goiás e do Estado do Pará. Havia também o TC dos Municípios do Estado Ceará. Ele, no entanto, foi extinto por uma emenda constitucional editada pela Assembleia Legislativa do Ceará. Reitera-se, porém, que tal órgão é estadual e não municipal.

Resumindo, hoje, são 33 Tribunais de Contas brasileiros, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

Quanto às competências dos tribunais de Contas, estão listadas no artigo 71 da CF, vejamos:

> 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;
>
> 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.

Apesar de o artigo 71 da Constituição Federal não explicitar o termo "função" para descrever o papel do TCU, a doutrina jurídica identificou e organizou diversas funções inerentes à atuação do Tribunal de Contas da União. Entre elas, destacam-se as funções fiscalizadora, judicante, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, de ouvidoria e normativa. Ainda, ao longo do texto da Constituição, encontramos também outras competências do TCU, nos artigos 72, §1º, no art. 74, §2º e no art. 161, parágrafo único. Vejamos mais detalhadamente quais são elas:

- **Função fiscalizadora**: realização de levantamentos, acompanhamentos, auditorias e inspeções para apreciar a legalidade de atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões, admissão de pessoal no serviço público, renúncia de receitas, atos e contratos administrativos gerais, aplicação de recursos repassados mediante convênios e outros instrumentos congêneres a Estados, Municípios e DF, contas nacionais das empresas supranacionais, entre outros.
- **Função judicante**: julgamento das contas dos administradores públicos e demais responsáveis por recursos públicos, incluindo aqueles que causaram prejuízos ao erário. Contudo, predomina na doutrina e jurisprudência que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas têm caráter administrativo. Isso porque o monopólio da jurisdição é do Poder Judiciário e o Tribunal de Contas, por não ser dela detentor, suas decisões produzem `coisa julgada` administrativa e não judicial. Ademais, há o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que está positivado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a

direito”. Por fim, não há dúvidas de que o Judiciário pode invalidá-las por ilegalidades formais e materiais.

- **Função sancionadora**: aplicação aos responsáveis das sanções, no caso de ser apurada a ilegalidade de despesas ou irregularidade das contas.
- **Função corretiva**: fixação de prazo para o exato cumprimento da lei.
- **Função consultiva**: elaboração de pareceres técnicos prévios e específicos.
- **Função informativa**: prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre o resultado de inspeções e auditorias.
- **Função ouvidoria**: receber denúncias e representações em relação a irregularidades, comunicadas pelo controle interno ou por autoridades, cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos.
- **Função normativa**: expedição de instruções e atos normativos sobre as matérias de sua competência, de cumprimento obrigatório.

Quanto à composição do TCU, observa-se que é um órgão colegiado (decisões finais são tomadas de forma coletiva). Compõe-se de **nove ministros**, que são as autoridades máximas. **Seis** deles são indicados pelo Congresso Nacional, **um** pelo Presidente da República e **dois** são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao TCU (sim, há um Ministério Público que atua junto ao TCU!).

Importante destacar que o Ministério Público que atua perante o Tribunal de Contas (MP/Contas) não se insere na estrutura do Ministério Público da União nem do Ministério Público Estadual. Ele está vinculado à Corte de Contas. Por isso, o STF entende que o MP/Contas não dispõe das garantias institucionais pertinentes ao MPU e ao MPE, especialmente aquelas prerrogativas relativas à autonomia administrativa e financeira e ao poder de iniciativa de projetos de lei referentes à sua organização.

Feito estes parênteses, as deliberações do TCU são tomadas pelo Plenário – instância máxima que reúne todos os ministros – ou por uma das duas Câmaras, colegiados nos quais os ministros se dividem. Os requisitos para investidura no cargo de ministro estão previstos na Constituição (Art. 73, CF; Art. 6º e 34, RI).

Os ministros-substitutos devem ser detentores dos mesmos requisitos exigidos para o cargo de ministro, além de serem aprovados por concurso público. Atuam permanentemente em instrução e relatoria de processos e substituem ministros quando necessário.
Os demais integrantes do quadro de servidores do TCU são os ocupantes dos cargos de auditor federal de controle externo e técnico federal de controle externo, aprovados por concurso público.

	Composição do TCU
1/3 (3 Ministros)	
Escolhidos pelo Presidente da República	1 livre escolha do PR

Composição do TCU	
1 entre auditores, escolhido pelo PR entre integrantes de lista tríplice elaborada pelo TCU.	
1 entre membros do MP/Contas, escolhido pelo PR entre integrantes de lista tríplice elaborada pelo TCU.	
Necessária aprovação por maioria simples do Senado Federal	
2/3 (6 Ministros)	
Escolhidos pelo Congresso Nacional	Constituição não especifica regras, que cabem ao próprio Congresso.
Não haverá sabatina pelo Senado, uma vez que a escolha foi feita pelo Poder Legislativo.	