

**OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO
SOB O ENFOQUE DA GOVERNANÇA, INTEGRIDADE, RISCOS E COMPLIANCE
– GIRC: A implementação da Agenda 2030 e o enfrentamento dos desafios da
contemporaneidade no combate à corrupção e na promoção da Justiça.**

**ACCOUNTING COURTS AND INTERNAL CONTROL POLICY UNDER
THE FOCUS ON GOVERNANCE, INTEGRITY, RISK AND COMPLIANCE -
Implementing the 2030 Agenda and addressing the challenges of the contemporary
world in combating corruption and promoting Justice**

Edalgina Braulia de Carvalho Furtado de Mendonça*

RESUMO

O presente artigo propõe uma (in) reflexão acerca da resignificação dos Tribunais de Contas e seu papel de multiplicador no âmbito de sua competência constitucional e nas dimensões do controle externo, controle interno e fomento do controle social na implementação da Agenda 2030 para o enfrentamento dos desafios da contemporaneidade e em especial o combate à corrupção. Para atingir esses objetivos o método utilizado centrou-se na revisão bibliográfica em livros, artigos de periódico, e informações em meio eletrônico. Assim, foi possível constatar, que necessário se faz a implementação de uma política de controle interno sob o enfoque da governança, integridade, gestão de riscos e *compliance* – GIRC em homenagem ao direito fundamental do cidadão a um governo honesto, eficiente, célere e eficaz para a construção do Estado Democrático de Direito com o fortalecimento das instituições à luz da Constituição da República e em prol da efetivação da Agenda 2030.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Governança. *Compliance*. Combate à corrupção, Agenda 2030.

ABSTRACT

This article reflects about the meaning of resignification of the Courts of Accounts and the possibility applying it within the scope of its constitutional competence and dimensions of the external control, inner control and the fostering of social control in the implementation of the 2030 Agenda for coping. contemporary challenges and especially the combat against corruption. To achieve these objectives, the method used was centered on bibliographic review of books, journal articles, and electronic information. Thus, it was found that the need for the implementation of an internal control policy under the focus of governance, integrity,

* Doutora e Mestre em Direito Público pela PUC Minas; Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Professora de Direito Financeiro da Pós-graduação da Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Professora universitária. Advogada,

risk management and *compliance* - GIRC in honor of the fundamental right of the citizen to an honest, efficient and effective government for the construction of the Democratic Rule of Law with the strengthening of institutions in the light of the Constitution and for the realization of the Agenda 2030.

Keywords: Court of Auditors. Governance. *Compliance*. Fight against corruption. 2030.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende provocar uma reflexão acerca da necessidade de revisitar as competências constitucionais do Tribunal de Contas, órgão responsável pelo controle externo efetuando a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, econômica e contábil de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que manuseiem, guardem, administrem, gerenciem dinheiros e ou patrimônio público.

O trabalho objetiva demonstrar a necessidade de implementação pelos Tribunais de Contas de uma Política de Controle Interno sob o enfoque da Governança, Integridade, Gestão de Riscos e *Compliance* – GIRC com vistas ao combate à corrupção no âmbito da Administração Pública.

Os desafios da contemporaneidade requer cada vez mais a harmonização de ações para o fortalecimento do controle interno com o engajamento da Alta Administração e a utilização de instrumentos de governança, implementação de uma cultura de planejamento, gestão de riscos, *compliance*, fomento à ética e a implementação de programa de integridade, utilização de inteligência artificial, mineração de dados, fazendo-se um giro paradigmático em homenagem ao direito fundamental do cidadão a um governo honesto, eficiente e eficaz para a construção do Estado Democrático de Direito com o fortalecimento das instituições à luz da Constituição da República, dos Tratados Internacionais que o Brasil é signatário e em prol da efetivação da Agenda 2030.

Nessa esteira de pensamento, é imperioso destacar que a Administração Pública e os Tribunais de Contas da União, Estados e dos Municípios, no Brasil e no Mundo passam por um momento histórico marcado por corrupção de toda ordem, falta de planejamento e concretização de políticas públicas de promoção da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário mundial caótico, a Organização das Nações Unidas (ONU), propugna por uma Ação para mudar o mundo, mediante a implementação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 metas que fomentam ações de incentivo e proliferação da cultura da Paz mediante a promulgação da Agenda 2030, que dentre os

objetivos, destaca-se o 16º ODS, *Paz, Justiça e Instituições Eficazes* que com a disseminação de valores da paz, do diálogo e da cooperação internacional fundamentados na Carta das Nações Unidas pretende alcançar a concretização desses valores supremos.

O tema do combate à corrupção e do fortalecimento do controle interno com a utilização de mecanismos e instrumentos de governança, gestão de riscos e *compliance* vem recebendo atenção especial nos debates em nível internacional e nacional há algum tempo, por constituir um desafio na construção de uma sociedade socialmente justa e ambientalmente sustentável inclusive o aumento da qualidade das políticas públicas e o fomento do controle social.

Assim, feita essas breves considerações é relevante fazer uma digressão sobre política de controle interno sob o enfoque da Governança, Integridade, Riscos e *Compliance*.

A metodologia aplicada compreende a revisão bibliográfica em publicações legislativas, livros, artigos científicos e publicações em meio eletrônico. O eixo norteador deste trabalho sustenta-se no referencial teórico da Administração Estratégica e dos direitos fundamentais.

2 OS DESAFIOS DA CONTEMPORANEIDADE E A VONTADE CONSTITUCIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE CONTROLE INTERNO SOB O ENFOQUE DA GOVERNANÇA, INTEGRIDADE, GESTÃO DE RISCOS E COMPLIANCE.

Historicamente em tensão, entre cidadãos e Estado, a pós-modernidade tem se reinventado, nas diversas formas e áreas do conhecimento, devido às mudanças sociais que se encontram e se processam no seio das estruturas sociais, bem como as diversas formas de corrupção que assolam e corrompem a sociedade trazendo um mal silencioso que perdura por gerações e se concretizam na terrível qualidade. das políticas públicas de saúde, educação, infraestrutura, segurança, mobilidade, dentre outras.

Hodiernamente, configuram-se enormes transformações econômicas, sociais, ambientais e tecnológicas, demonstrando mudanças radicais nas esferas do público e do privado, e das relações do controle interno, externo e social.

Neste movimento de rupturas, mudanças, alargamentos e inquietude, trazem a indispensável e necessária criação de instrumentos que possam resguardar o sistema democrático, ampliando sempre a governança e os espaços para tomada de decisão, espaços públicos de efetivação da cidadania, concretização do princípio da dignidade humana e

fortalecimento do controle social através de relações dialógicas.

José Joaquim Gomes Canotilho reflete acerca dos desafios da pós-modernidade e da necessidade de se reinventar nas diversas formas e áreas do conhecimento, devido às mudanças sociais que se encontram e se processam no seio das estruturas sociais. A ideia de “constituição global sem Estado mundial” defendida por Canotilho (2006), coloca como “sujeitos constitucionais” internacionais as organizações internacionais, uniões internacionais de trabalhadores, organizações não governamentais, bem como o indivíduo como sujeito internacional titulares de direitos e deveres fundamentais e direitos humanos. A constituição mundial trata de um novo conceito de cidadania:

Em primeiro lugar, uma cidadania centrada também na pessoa humana e não apenas em liberdades econômicas (liberdade de circulação de pessoas, produtos, capitais). Em segundo lugar, uma cidadania que, ao pressupor a *accountability* (dever de cuidado com os poderes públicos e o dever de prestar contas) e a *responsiveness* (sintonia profunda da actuação dos poderes públicos com as aspirações dos cidadãos), retoma as dimensões da *cidadania activa e participativa* e não apenas da cidadania representativa. Em terceiro lugar, uma cidadania para além da “cidadania estatal”, pois a condução responsável e sustentável dos recursos aponta pra uma *cidadania cosmopolita*, apta a lidar com as novas constelações políticas pós-nacionais. Em quarto lugar, uma *cidadania grupal* que contempla os múltiplos individuais de cidadania (associações de ambiente, organizações não governamentais, comissões de avaliação, etc.) (CANOTILHO, 2006, p. 334).

A árdua tarefa de compreender a complexidade e diversidade da vida humana cada vez mais descartável, desumana, onde os indicadores apontam para o aumento da violência, miséria, desemprego, corrupção, poluição e degradação em todas as suas formas. O conceito de Sociedade líquida de Zygmunt Bauman e Maria Lúcia Garcia Pallares-Burke (2003) nos traz o desafio de lidar com uma sociedade de risco, dinâmica, fluida, tudo que é sólido se desmancha no ar. Assim, se faz necessário repensar o papel das instituições e do próprio cidadão na construção de uma justiça social e da construção de uma cultura de governança, integridade, gestão de riscos e *compliance*.

Peter Härberle (2002) ensina que:

Colocado no tempo, o processo de interpretação constitucional é infinito, o constitucionalista é apenas um mediador (Zwischentriiger). O resultado de sua interpretação esta submetido à reserva da consistência (Vorbehalt der Bewahrung), devendo ela, no caso singular, mostrar-se ou, ainda, submeter-se a mudanças mediante alternativas racionais, O processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto. O raio de interpretação normativa amplia-se graças aos “interpretes da Constituição da sociedade aberta”. Eles são os participantes fundamentais no processo de “trial and error”, de descoberta e de obtenção de direito.” A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. (HÄRBERLE, 2002, p. 12)

Quanto a um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) (BRASIL, 1988), Konrad Hesse (1991) afirma que não depende apenas do conteúdo, mas também de sua *práxis*. É necessário de todos os partícipes da vida constitucional uma Vontade de Constituição:

Essa vontade de Constituição origina-se de três vertentes diversas. Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos (e que por isso, necessita de estar em constante processo de legitimação). Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa vontade tem consequência porque a vida do Estado. Tal como a vida humana, não está abandonada à ação surda de forças aparentemente inelutáveis. Ao contrário, todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocados. Não perceber esse aspecto de vida do Estado representaria um perigoso empobrecimento do Estado. (HESSE, 1991, p. 19-20)

José Joaquim Gomes Canotilho (2010) ao lecionar sobre a força normativa da CRFB/1988 registra que:

[...] outra conclusão não há senão a de que o próprio Estado, por meio de seus agentes, macula, diariamente, preceitos constitucionais tão caros à consecução de um Estado Democrático de Direito. O Poder Judiciário tem desempenhado importante papel na manutenção da força normativa da Constituição Federal. (CANOTILHO, 2010, p.51)

Peter Häberle (1997) nos convida através de sua obra *A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição* a participar desse círculo de atores de forma a ampliar essa "sociedade aberta de intérpretes da constituição", segundo a qual "o círculo de intérpretes da lei fundamental deve ser alargado para abarcar não apenas as autoridades públicas e as partes formais nos processos de controle de constitucionalidade, mas todos os cidadãos e grupos sociais que, de uma forma ou de outra, vivenciam a realidade constitucional" e tem, no nosso entender, a responsabilidade de construir uma Política de Controle Interno sob o enfoque da Governança, Integridade, Riscos e *Compliance* conforme ditames constitucionais.

2.1 Política de Controle Interno sob o enfoque da Governança, Integridade, Riscos e Compliance

A Constituição da República conferiu ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o Controle Externo da gestão pública. A Constituição de Minas Gerais a propugna e garante o direito da sociedade mineira a um governo honesto e confere à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado a competência para a fiscalização financeira, contábil, orçamentária,

operacional e patrimonial da Administração Pública, com vistas ao cumprimento de sua missão constitucional de assegurar uma gestão fiscal responsável à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Daí a importância da atuação dos Tribunais de Contas do Brasil, capitaneados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), imbuídos de missão republicana, quanto ao desafio da implementação de técnicas e metodologia para o enfrentamento e aprimoramento da administração pública.

Relevante destacar, em especial, a Diretriz n. 27 do Anexo Único da Resolução ATRICON n. 04/2014, elaborada à época da vigência de planos estratégicos pretéritos. Destaca-se a Resolução TCEMG n.07/2010 que regulamenta o Sistema de Controle Interno, a atuação da Unidade de Controle Interno – UCI – e o estabelecimento dos controles internos de gestão tais como procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações e na estrutura organizacional do Tribunal. Destaca-se também, a Resolução TCEMG n.08/2017 que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica na estrutura organizacional do Tribunal apresentando instâncias de Governança visando à modernização administrativa e à melhoria contínua da gestão e do desempenho institucional.

Destarte, o presente estudo contempla a carência no âmbito do Controle Externo de Projeto de Resolução elaborada à luz do Planejamento Estratégico do Tribunal e da ATRICON em vigor, e demais legislação atinente à matéria que se apresenta como uma amálgama, pois além do Sistema de Controle Interno, deve ser considerada a legislação acerca da Governança, Integridade, Gestão de Riscos e *Compliance*. Bem como a necessidade de implementação do Programa de Integridade conforme Convenção da OCDE e Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA. Destaca-se ainda, a publicação da Lei da Anticorrupção, Lei n. 12.846/2013, o Decreto Federal n.3.678/00, Decreto Estadual 46.782/15, Decreto 9.203/2017, dentre outras normas em vigor e em tramitação no Congresso Nacional.

Em razão disso, apresentamos a presente pesquisa formulada a partir da necessidade de estabelecer e debater mediante o devido processo legislativo na Casa Legislativa, uma política de Controle Interno.

É de fundamental importância o engajamento da alta administração para a implementação da Política, sendo adequada à dinâmica do Sistema de Controle Interno, de matriz constitucional, com

vistas a manter o equilíbrio das contas públicas e assegurar o efetivo e exemplar desempenho do controle da gestão em face aos desafios a serem enfrentados na contemporaneidade.

Para tal mister, foram realizadas com o auxílio da equipe da Controladoria Interna, estudos e pesquisas atinentes ao “Projeto de Fortalecimento do Controle Interno” e relativos à elaboração de uma minuta da “Política de Controles Internos sob o enfoque de Governança, Integridade, Riscos e Compliance – GIRC” no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG, que dispõe sobre as diretrizes para o fortalecimento de um ambiente de integridade no Tribunal, por meio da construção e da implementação de instrumentos, processos e estruturas baseados em boas práticas de governança e de *compliance*, de controles internos da gestão e de gerenciamento de risco de fraude e corrupção.

Quanto ao acesso à justiça é interessante apontar o magistério de Mauro Capelletti e Bryant Garth (2002):

O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos. O enfoque sobre o acesso – o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos – também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. (CAPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12)

A política é o instrumento adequado e de extrema importância para o estabelecimento de uma cultura de aprimoramento do Sistema de Controles Internos e de empoderamento da relevante função constitucional do Tribunal que cada servidor, gestor, setor, departamento e unidade pode desempenhar no controle da gestão à vista do GIRC, tendo como fim último à excelência na prestação do serviço para o cidadão e a sociedade, primando pela ética, governança, integridade, transparência, eficiência e eficácia na prevenção e combate à corrupção.

2.2 Os anseios da Constituição Federal da República Federativa do Brasil

Com o advento da promulgação da CRFB/1988, inaugurou-se o Estado Democrático de Direito e já no preâmbulo da Carta Magna, o compromisso de na ordem interna e internacional fundada na harmonia social com vistas a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Nesse sentido, vale registrar decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na qual determina:

Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da subsunção, ou não, da Lei 8.899/1994 a elas. Vale,

assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]. Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que ‘O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico’ [...]. Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade. (BRASIL, ADI 2.649, 2008).

O preâmbulo da CRFB/1988 nos convida, a construir um Estado Democrático de Direito fundado na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Cabe destacar dentre os fundamentos da CRFB/1988 no Estado Democrático de Direito estabelecidos no artigo 1º, o princípio da dignidade humana, que deve garantir o “mínimo existencial” para garantir condições de existência digna, conforme entendimento do STF aduz:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...]. A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (BRASIL, ARE 639.337-AgR, 2011).

Não se pode olvidar de mencionar os objetivos fundamentais da CRFB/1988 inserindo sempre no permanente anseio de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e por derradeiro, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Contudo cabe a reflexão acerca do papel das Cortes de Contas na efetivação desses direitos e objetivos, bem como na construção da justiça social e do próprio Estado Democrático de Direito.

Dentre os objetivos da CRFB/1988 estabelecidos no artigo 3º, cabe destacar o inciso, que trata de garantir o desenvolvimento nacional, assim, é imperioso sublinhar entendimento

do STF acerca da matéria:

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (BRASIL, ADI 3.540-MC, 2006).

O nosso país é signatário de diversos Tratados, Convenções e Acordos Internacionais e o art. 4º da CRFB/1988, dispõe que o Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, dentre outros, destaca-se o da solução pacífica dos conflitos.

Gostaria [...] de tecer algumas considerações sobre a Convenção da Haia e a sua aplicação pelo Poder Judiciário brasileiro. [...] A primeira observação a ser feita, portanto, é a de que estamos diante de um documento produzido no contexto de negociações multilaterais a que o País formalmente aderiu e ratificou. Tais documentos, em que se incluem os tratados, as convenções e os acordos, pressupõem o cumprimento de boa-fé pelos Estados signatários. É o que expressa o velho brocardo *Pacta sunt servanda*. A observância dessa prescrição é o que permite a coexistência e a cooperação entre nações soberanas cujos interesses nem sempre são coincidentes. Os tratados e outros acordos internacionais preveem em seu próprio texto a possibilidade de retirada de uma das partes contratantes se e quando não mais lhe convenha permanecer integrada no sistema de reciprocidades ali estabelecido. É o que se chama de denúncia do tratado, matéria que, em um de seus aspectos, o da necessidade de integração de vontades entre o chefe de Estado e o Congresso Nacional, está sob o exame do Tribunal. [...] Atualmente [...] a Convenção é compromisso internacional do Estado brasileiro em plena vigência e sua observância se impõe. Mas, apesar dos esforços em esclarecer conteúdo e alcance desse texto, ainda não se faz claro para a maioria dos aplicadores do Direito o que seja o cerne da Convenção. O compromisso assumido pelos Estados-membros, nesse tratado multilateral, foi o de estabelecer um regime internacional de cooperação, tanto administrativa, por meio de autoridades centrais como judicial. A Convenção estabelece regra processual de fixação de competência internacional que em nada colide com as normas brasileiras a respeito, previstas na Lei de Introdução ao CC. Verificando-se que um menor foi retirado de sua residência habitual, sem consentimento de um dos genitores, os Estados-partes definiram que as questões relativas à guarda serão resolvidas pela jurisdição de residência habitual do menor, antes da subtração, ou seja, sua jurisdição natural juiz do país da residência habitual da criança foi o escolhido pelos Estados-membros da Convenção como o juiz natural para decidir as questões relativas à sua guarda. A Convenção também recomenda que a tramitação judicial de tais pedidos se faça com extrema rapidez e em caráter de urgência, de modo a causar o menor prejuízo possível ao bem estar da criança. O atraso ou a demora no cumprimento da Convenção por parte das autoridades administrativas e judiciais brasileiras tem causado uma repercussão negativa no âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, em razão do princípio da reciprocidade, que informa o cumprimento dos tratados internacionais. [...] É

este o verdadeiro alcance das disposições da Convenção. (BRASIL, ADPF 172-MC-REF, 2009).

Quanto aos princípios constitucionais previstos no artigo 4º da, CRFB/1988 que regem as nossas relações internacionais, cabe destacar o princípio da dignidade da pessoa humana . Refletindo acerca da valorização do individuo e de seu direito fundamental a um governo honesto, cabe ressaltar que a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito internacional em consonância com a nossa Carta Magna que estabelece como um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável o direito a Instituições eficazes.

3 GOVERNO HONESTO

É relevante sublinhar o que dispõe o art. 73 da Constituição do Estado de Minas Gerais que preconiza: “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz” (MINAS GRAIS, 1989). Conforme o mandamento constitucional o cidadão mineiro tem o direito fundamental a uma boa administração; portanto, cabe-nos otimizar o controle e possibilitar a eficiência na Administração Pública num combate veemente e sistemático à corrupção e ao desvio de verbas públicas proporcionando também, a pacificação dos conflitos mediante técnicas próprias.

A perspectiva aqui adotada fundamenta-se a partir dos marcos regulatórios para a solução pacífica dos conflitos, acrescentado de uma pesquisa junto à diversos órgãos da Administração Pública e Poderes com base nestes referenciais objetiva se propor uma análise dos reflexos dos mesmos na qualidade de vida dos jurisdicionados.

3.1 O Tribunal de Contas

Cabe registrar que, estão sendo celebrados Acordos de Cooperação Técnica realizados por órgãos da Administração Pública, Advocacia Geral da União, Ministério Público e o Poder Judiciário, instituições visando o Desenvolvimento de uma política de democratização do acesso à justiça por meio da realização de cursos de Aperfeiçoamento em Técnicas de Mediação e Composição de Conflitos e Direitos Humanos e da proposição de políticas públicas voltadas para a modernização do sistema de Justiça, a ampliação do acesso à justiça e a promoção de uma cultura de paz.

4 TRIBUNAL DE CONTAS

Com o advento da promulgação da Carta Magna brasileira em 1988, o Tribunal de

Contas Brasileiro teve o alargamento de sua competência podendo atuar de forma a propugnar pela resolução de conflitos afetos a sua competência prevista nos arts. 31, 70, 71, 73 e 75 da CRFB/1988 , destaca-se que no controle externo exerce o papel auxiliar do Congresso Nacional, contudo, de maneira alguma exerce qualquer relação de subordinação ao Parlamento. A presente reflexão é acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas poderem contribuir na gestão pública para fomentar a cultura da solução pacífica dos conflitos e efetivação dos direitos fundamentais.

Quanto ao TCU, instituição de controle e fiscalização, e seu papel de defensor dos direitos fundamentais, no que tange ao princípio da dignidade da pessoa humana, o STF, salienta:

Ato do TCU. [...]. Pensões civil e militar. Militar reformado sob a CF de 1967. Cumulatividade. [...]. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. (BRASIL, MS 24.448, 2007).

É imperioso destacar a importância do art. 74 da CRFB/1988 com a coordenação dos controles externo, controle interno e o controle social que poderá constituir instrumentos para a gestão e otimização dos recursos públicos por meio da governança para otimizar a tomada de decisão, gestão de riscos e implementação de programa de integridade, *compliance* preservação, e proteção, bem como na prevenção e na solução de conflitos e efetivação de políticas públicas.

Faz-se importante uma análise ampla da atual situação e da possível contribuição dos Tribunais de Contas brasileiros, com centenas de milhares de processos sendo declarados prescritos por inoperância dos órgãos, uma vez ocorrido o prazo de cinco anos que possa ensejar a prescrição sem julgamento do mérito. Muitas vezes, o processo é arquivado, mas o problema não. Além de perdurar no tempo, trás desdobramentos que muitas vezes se pudesse com a implementação da Política de Controle Interno sob o enfoque do GIRC pela Alta Administração trazer instrumentos de governança, gestão de riscos, integridade e *compliance* para efetivamente um aprimoramento da Administração com o enfrentamento da crise técnica, administrativa, política e judicial que se encontra na gestão de políticas públicas poderia ser resolvido trazendo um retorno para a sociedade que anseia por uma prestação de serviço eficaz.

Nossa intenção, neste trabalho, é demonstrar que, mediante o estabelecimento e a implementação de uma política de controle interno eficaz pelos Tribunais de Contas possibilitará a otimização do controle preventivo e o acompanhamento concomitante das

políticas públicas, invertendo a lógica para uma gestão de riscos e a implementação de códigos de ética e de governança para subsidiar a tomada de decisão. É necessário repensar o Tribunal de Contas na contemporaneidade, o que exige do órgão postura de vanguarda, uma visão de futuro, gestão intergeracional e intrageracional, onde se deve proporcionar a melhoria do desempenho da gestão pública no que tange à gestão dos recursos, à aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Quanto ao seu papel institucional, o TCU deve, ainda, analisar e realizar um prognóstico da administração pública municipal, estadual e ou federal, levando em consideração as políticas econômicas para um desenvolvimento sustentável e a implementação de uma governança para o combate à corrupção.

Quanto às diversas missões das Cortes de Contas, Carlos Wellington Leite de Almeida (2003) salienta:

As funções básicas do TCU podem ser reunidas em oito grandes grupos: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, e o acompanhamento de programas governamentais conduzidos por órgãos e entidades federais, além da fiscalização dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias e pensões. A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres de caráter essencialmente técnico sobre as contas prestadas, além do exame, sempre em tese, de consultas formuladas por autoridades legitimadas, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias da competência exclusiva do Tribunal. A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou comissões sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU, além da representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos e o encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório das atividades do Tribunal. A função judicante diz respeito ao julgamento das contas dos administradores públicos e dos que causarem dano ao Erário. A função sancionadora manifesta-se quando da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal, quando da ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. A função corretiva ocorre quando o Tribunal, ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão fixa prazo para o cumprimento da lei ou, na hipótese de contrato, solicita ao Congresso Nacional a sustação do ato. A função normativa é decorrente do poder regulamentar conferido ao Tribunal por sua Lei Orgânica, a qual faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório. A função de ouvidoria, por fim, decorre da possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades. (ALMEIDA, 2003, p. 47)

Com tantas atribuições e um número considerável de estoque processual, é interessante apontar a urgência de atuação do TCU na implementação da política de controle interno. A presente reflexão é acerca da possibilidade de os Tribunais de Contas poderem contribuir na gestão pública para fomentar a cultura do planejamento, gestão de riscos, integridade e implementação do *compliance* e efetivação dos direitos fundamentais.

Há que se refletir sobre as consequências de negligenciar a importância da gestão dos processos e da prescrição. Métodos de Gestão de Riscos com as três linhas de defesa poderão trazer benefícios com impactos sociais no processo de empoderamento das decisões dos entes

da federação. Isto fica evidenciado nas experiências no âmbito da Controladoria Geral da União, Advocacia Geral da União e no Ministério Público, bem como no próprio Poder Executivo e na Administração Pública de uma maneira geral.

4.1 Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Agenda 2030 e as Cortes de Contas

As Nações Unidas no Brasil (ONUBR) dispõe sobre o Plano de ação 'para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade: "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Todos os países atuando em parceria colaborativa para o desafio global da erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões e a implementação do desenvolvimento sustentável nas esferas social, ambiental e econômica. (NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL, 2017).

São 17 ODS e 169 metas desta Agenda universal que buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas, estimulando ações para os próximos 15 anos em áreas importantes para o planeta e toda a humanidade assegurando uma vida próspera e progresso econômico, social e tecnológico em harmonia com a natureza para implementação da paz. A promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas devem mobilizar todos os meios necessários para implementação de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável e transformação do mundo para melhor, esse é o mote da Agenda 2030. É interessante apontar que esse documento foi aprovado pela Cúpula do Desenvolvimento Sustentável realizado na sede da ONU em 2015.

O TCU elaborou em parceria com a Iniciativa para o Desenvolvimento da Intosai (IDI) o Guia de Auditoria que objetiva apresentar a metodologia para que as Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) avaliem a preparação dos governos para a implementação dos ODS. No âmbito da Intosai as EFS deverão comunicar os resultados das auditorias operacionais em temas dos ODS. Esse *framework* poderá ser empregado como ferramenta para dar ciência as Nações Unidas dos progressos e desafios agregando as boas práticas em nível regional e global.

A articulação dos ODS, Agenda 2030, as Cortes de Contas e a divulgação das melhores práticas poderá contribuir para concretização dos direitos fundamentais, em nome do sistema de Controle Interno, Externo e Social e ainda, da governança, gestão de riscos, integridade e *compliance* no acesso à justiça célere e eficaz construindo a pacificação da sociedade e das instituições no Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÃO

Nesse contexto, o trabalho objetivou abordar a missão do Tribunal de Contas no combate à corrupção e na tutela da proteção do patrimônio público. Dentre os instrumentos utilizados, destaca-se o programa de integridade e seu arcabouço legislativo, que em face de alguns dos princípios básicos da CRFB/1988 encontra-se em consonância com a Agenda 2030. Ressalta-se também, o tratamento reservado e o papel das Cortes de Contas na efetivação de políticas públicas eficazes e na implementação da própria qualidade de vida e da paz dentro do Estado Democrático de Direito. Além disso, cabe destacar ainda, a importância da criação e instalação de políticas de controle interno sob o enfoque de GIRC na prevenção da corrupção no âmbito dos Tribunais de Contas para o fomento e propagação da cultura do planejamento e gestão de riscos, bem como estabelecimento de um Código de Ética, Integridade e *compliance* no controle externo que também poderá ser exercido pelos TCUs, dos Estados, bem como dos Municípios no Brasil e no mundo.

Assim, à luz da CRFB/1988, da legislação vigente e da Agenda 2030 se torna imperioso esse convite a reflexão acerca dessa visão holística, transversal e multidisciplinar que enfoca novos atores e possibilidade na esfera de atuação das Cortes de Contas. O Tribunal de Contas poderá exercer sua missão constitucional, inclusive como defensor dos direitos fundamentais, e em uma ação coordenada promover a cultura da implementação de uma política de controle interno que propugna pelo envolvimento da Alta Administração e traça mecanismos de governança, gestão de riscos, integridade e *compliance* disseminando métodos e a releitura de órgãos, instituições e da própria administração pública trazendo maior eficácia nas suas ações, oportunidade de efetivação e alinhamento com a Agenda 2030 e os ODS, em especial, o 16º na promoção da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” no âmbito municipal, estadual, federal e global.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo e Técnicas de Mediação: a busca de soluções com foco no interesse público. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, out./dez. 2003.

BAUMAN, Zygmunt; PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. A sociedade líquida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. n.609, p.4-9, 2003. (Mais).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais. Brasília: Senado, 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, (...). **Diário Oficial da União**,

Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm> Acesso em: 23 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm> Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Lei 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2015b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm> Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 172-MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto da Min. Ellen Gracie, julgamento em 10-6-2009, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, 21 ago.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-5-2008, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 17out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.540-MC. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário. **Diário de Justiça**, Brasília, 3 fev. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Min. Celso de Mello. Segunda Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 5 set, 2011

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.448, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 27-9-2007, Plenário, **Diário de Justiça**, Brasília, 14 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3.388. Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 01 jul. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade itinerários discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: editora Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: editora Saraiva, 2010.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. A Advocacia Pública Federal nas metas do centenário: a mediação como instrumento de gestão. **Debates em Direito Público: revista de direito dos advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, out. 2010, p. 11-24

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Emenda 02, de 8 de março de 2016**. Altera e acrescenta artigos e os Anexos I e III da Resolução 125, de 29 de novembro de 2010. Brasília/DF: CNJ, 2016. Disponível em: <
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/d1f1dc59093024aba0e71c04c1fc4dbe.pdf>> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 125, de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília/DF: CNJ, 2010. Disponível em: <
http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resoluo-n125-29-11-2010-presidencia.pdf> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: < http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano-base 2015**. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Movimento pela conciliação**. Brasília/DF: CNJ, 2006. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>> Acesso em: 27 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015a.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HÄRBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. 12. ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [S. l.]: Nações Unidas, 2017. Disponível em: <
<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 27 abr. 2017.