



**O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO AUXILIARES  
PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL<sup>12</sup>**

**THE ROLE OF BRAZILIAN COURTS OF ACCOUNTS AS AUXILIARY FOR THE  
REALIZATION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC  
ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF THE CONTROL OF PUBLIC POLICIES IN  
THE FRAMEWORK OF MULTILEVEL GOVERNANCE**

Betieli da Rosa Sauzem Machado<sup>3</sup>

Ricardo Hermany<sup>4</sup>

A relação entre administração pública e sociedade sempre se caracterizou pela complexidade em seus mais diversos níveis e formas estruturais, e ao longo das últimas décadas, com as mudanças legislativas e organizacionais no ambiente social e normativo dos países ocidentais, passa a existir a necessidade de serem abordados os novos desafios para que se encontrem respostas às demandas. De tal maneira, é importante observar o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas em tempos de transformações sociais, políticas, governamentais jurídicas e conceituais, visto que ao

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

<sup>3</sup> Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: <[betielisauzem@yahoo.com.br](mailto:betielisauzem@yahoo.com.br)>.

<sup>4</sup> Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <[hermany@unisc.br](mailto:hermany@unisc.br)>.



longo dos anos foi ampliado seu campo de atuação no que tange à análise dos resultados alcançados por meio das políticas públicas.

Além disso, vale destacar que a boa gestão dos recursos públicos é o ponto central do Estado brasileiro, para que políticas eficazes e eficientes sejam executadas de forma econômica, o que impõe desafios para aprimorar os mecanismos e fortalecer as instituições envolvidas no controle da Administração Pública para o cumprimento desses objetivos, estando inseridas nesse contexto as cortes de contas. Ademais, foram incorporados novos mecanismos para realização de um novo meio de controle, os quais se originaram a partir de mudanças nas competências desses órgãos.

Verifica-se que antes os Tribunais de Contas limitavam-se à análise e avaliação dos controles contábeis, orçamentários, financeiros e de legais. Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, tornou-se explícita a obrigação desses órgãos de observar os padrões de economicidade, legitimidade, eficácia e eficiência na realização da fiscalização da Administração Pública. Neste contexto, a governança multinível mostra-se como uma perspectiva para a compreensão desses fenômenos tanto no nível governamental quanto no não governamental e, portanto, tende a influenciar a atuação do Estado e dos agentes privados.

Desta forma, este estudo tem como objetivo analisar a atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas no contexto da governança multinível. A temática desenvolvida está relacionada ao controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas no âmbito da governança multinível e da boa administração pública, limitado ao contexto brasileiro, com foco na atuação das cortes de contas, por meio de auditoria operacional ou inspeção especial para a identificação de riscos e definição das boas práticas de gestão, quando são verificados os aspectos referentes à previsão constitucional e normativa, buscando desenvolver diretrizes e identificar características de atuação.

Com isso, além da relação entre Estado e sociedade, também são consideradas as identidades institucionais, os dispositivos constitucionais e a história de atuação do Tribunais de Contas, buscando responder o seguinte problema: o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas no contexto da governança multinível contribui para a boa administração pública?



Desse modo, cabe referir que para responder ao problema proposto, utiliza-se do método de abordagem dedutivo, eis que partir-se-á da conceituação da boa administração pública e dos pressupostos gerais sobre os procedimentos de governança multinível e, por fim, passar-se-á a uma análise específica da atuação dos Tribunais de Contas, neste contexto, no exercício do controle de políticas públicas. O método de procedimento adotado é o monográfico. E a técnica de pesquisa utilizar-se-á a bibliográfica, por intermédio da utilização de documentos indiretos, os quais se resumem à consulta a livros, periódicos, artigos, teses, dissertações, dentre outros.

Além disso, para responder ao problema de pesquisa, este estudo está dividido em três objetivos específicos, a saber; primeiro, procura-se analisar o conceito do direito fundamental à boa administração pública e sua relação com o controle da Administração Pública. Nesse sentido, evidencia-se que Freitas (2014, p. 21) foi precursor com relação a existência de um direito fundamental à boa administração no âmbito do Estado Democrático, em sua crescente afirmação da cidadania, o qual visa facilitar e prover o acesso a esse direito. De tal forma, trata-se de um direito fundamental à Administração Pública eficaz e eficiente, proporcional, que cumpre com os seus deveres, com transparência, imparcialidade, sustentabilidade, motivação, moralidade, responsabilidade plena sobre suas condutas e participação social. Portanto, tal direito corresponde ao dever de a Administração Pública atender, a cogência de todos os princípios constitucionais, nas relações administrativas.

Quanto ao reconhecimento do papel do direito fundamental à boa administração, no sistema constitucional brasileiro, destaca-se que, no âmbito das funções administrativas, é fundamental concretizar outros direitos fundamentais explícitos e implícitos no texto constitucional, aperfeiçoando assim o exercício das funções administrativas e garantindo a sua eficácia e efetividade. Dessa maneira, assegurar-se o direito fundamental à boa administração - especialmente quando coerente com a governança - com respeito aos princípios democráticos, reconhecendo as máximas da Constituição, em sua antecipação de adotar medidas para realizar as ações do Estado por ela determinadas. (VALLE, 2011, p. 76).

Já no segundo objetivo os estudos centram-se em investigar as principais características da governança multinível e as perspectivas no âmbito brasileiro. De tal forma, frisa-se que no Brasil a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05



de outubro de 1988, adotou a forma de Estado Federal - federalismo cooperativo com três níveis de governo -, bem como assegurou autonomia – política, organizacional, administrativa e financeira – aos entes e competências – privativas, comuns e concorrentes. Assim, se compreender o país que adota tal sistema, é importante que se analise a coordenação federativa - relacionada diretamente com a governança.

Gary Marks - precursor na pesquisa sobre governança multinível na Comunidade Europeia - centrou-se na análise de sistemas formados por negociações mútuas e contínuas entre governos - compostos por diferentes níveis de governo. Ao desenvolver essa definição, o autor baseou-se na análise da política interna, particularmente na abordagem das redes de políticas para descrever como os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais se estendem além do território na governança multinível. Desta forma, Marks procurou centrar na capacidade que as autoridades estatais não centrais possuem para contribuir para a governança, seja através das fronteiras, nacional e estrangeira, além de desafiar a capacidade do estado central. (HRYNIEWIECKA, 2011, p. 182).

Assim, a governança multinível aborda endogenamente os aspectos relacionados à cooperação intergovernamental, distintamente dos aspectos de competição e conflito. (HOOGHE; MARKS, 2002). A governança multinível é o modelo de governança territorial mais eficaz e eficiente, porque: gerencia melhor os impactos territoriais em diferentes níveis causados por externalidades multi-escalares, em nível global para o local; abarca a diversidade de interesses dos cidadãos; flexibiliza os compromissos políticos mais credíveis; e fomenta a inovação e experimentação na arena das políticas públicas. (PEREIRA, 2014).

Por fim, o terceiro objetivo, foca em verificar o controle de políticas públicas e a governança multinível pelos Tribunais de Contas no Brasil para identificar riscos e definir boas práticas de gestão na Administração Pública brasileira, e concretizar o princípio fundamental à boa administração pública. Nesse contexto, a Constituição estabelece um vínculo entre eficiência, legalidade e boa administração, especialmente no artigo 70, *caput*, quando trata do controle orçamentário, contábil e financeiro da Administração, não só prevê o controle da legalidade, mas também enfatiza a fiscalização da legitimidade e da economicidade - relacionada à eficiência - visando o estabelecimento de uma boa administração pública. Portanto, a prática da boa



administração exige que os gestores públicos prestem contas - *accountability* - permanentemente aos cidadãos dos projetos e ações.

Assim é que se insere no âmbito da boa administração o controle desempenhado pelos Tribunais de Contas, principalmente no que tange ao controle de políticas públicas. Freitas (2014, p. 32) enfatiza que o controle das políticas públicas é inerente à boa administração pública, exigindo a consideração de todo o processo decisório administrativo, desde a escolha da ação até a avaliação dos efeitos ao longo do tempo, com os custos ambientais, econômicos e sociais.

A análise da governança multinível pode ser realizada em diferentes momentos durante uma fiscalização: na fase de seleção, o processo de seleção das áreas temáticas e objetos a serem avaliados, propondo e compreendendo os aspectos de governança multinível da política analisada; na fase de planejamento, determinando o escopo da inspeção, definindo os problemas, critérios e métodos de pesquisa, envolvendo os aspectos mais críticos da governança multinível dos objetos selecionados; durante a fase de implementação, um processo de coleta e análise de dados é realizado para destacar pontos frágeis e melhorar a governança multinível dos objetos fiscalizados. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021).

Dessa maneira, por meio da descentralização do sistema de controle de políticas públicas, pode-se concluir da adaptação da etapa de planejamento à implementação às realidades locais, à agenda e ao ciclo das políticas públicas. Portanto, o sistema da governança multinível tende a proporcionar melhores resultados, produzindo maior eficiência nas políticas públicas analisadas, destacando neste caso o papel das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas, que tendem a contribuir para a concretização do direito fundamental à boa administração.

**Palavras-chave:** Administração pública. Boa administração. Governança Multinível. Políticas Públicas. Tribunais de Contas.

## REFERÊNCIAS

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2014.





HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n. 3., 2002.

HRYNIEWIECKA, Karolina Boroska. Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications. *Cuadernos Europeos de Deusto*. n. 45. p. 177-207, 2011.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática. *Desenvolvimento Regional em debate*. v. 4, n. 2, jul./dez. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas*, 2. ed., Brasília: TCU, 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.