



GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO FORMA DE IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO

MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND CONTROL OF PUBLIC POLICIES COURTS OF ACCOUNTS AS A METHOD OF RISK IDENTIFICATION AND INDUCTION OF GOOD MANAGEMENT PRACTICES

Betieli da Rosa Sauzem Machado¹
Chaiene Meira de Oliveira²

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo analisar de que forma os Tribunais de Contas estão atuando no controle das políticas públicas dentro do âmbito da governança multinível. Assim, ao considerar a identidade institucional, as disposições constitucionais previstas e o histórico de atuação das Cortes de Contas, juntamente com as interações entre Estado e sociedade, busca-se responder à seguinte questão: quais são as possibilidades de intervenção dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas no contexto da governança multinível? Para responder ao problema de pesquisa, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, quanto ao método de procedimento optou-se pelo monográfico e a técnica de pesquisa é a bibliográfica. Em termos de conclusão, considerando que a pesquisa encontra-se em andamento, os resultados preliminares apontam, sobretudo, pela via da descentralização dos sistemas de controle de políticas públicas, possibilitando a adequação às realidades locais, à agenda e ao ciclo das políticas públicas como um todo desde a fase do planejamento até a sua execução. Ademais, o sistema da governança multinível oferece condições para a entrega de melhores resultados gerando uma maior eficiência das políticas públicas em análise ressaltando neste contexto o papel das auditorias executadas pelas Cortes de Contas.

Palavras-chave: Administração pública. Controle. Governança Multinível. Políticas Públicas. Tribunais de Contas.

ABSTRACT: The present study aims to analyze how the Courts of Auditors are acting in the control of public policies within the scope of multilevel governance. Thus, when considering the institutional identity, the constitutional provisions provided for and the history of performance of the Audit Courts, together with the interactions between the State and society,

¹ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Estância de doutoramento na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito 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, no Brasil. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br.

² Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). Mestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CAPES modalidade II (2021). Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pelo CEISC (2023). Especialista em Direito Penal e Processual Penal na Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP (2020). Graduada em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2018). Advogada inscrita na OAB/RS nº 116.273. Servidora pública municipal. E-mail: chaienemo@outlook.com.



we seek to answer the following question: what are the possibilities of intervention of the Audit Courts in the control of public policies in the context of multilevel governance? To answer the research problem, the deductive approach method was used, as for the procedural method, the monographic method was chosen and the research technique is the bibliographic one. In terms of conclusion, considering that the research is ongoing, the preliminary results point mainly to the decentralization of public policy control systems, enabling adaptation to local realities, the agenda and the public policy cycle as a whole from the planning phase to its execution. In addition, the multilevel governance system offers conditions for the delivery of better results, generating greater efficiency of the public policies under analysis, emphasizing, in this context, the role of audits performed by the Audit Courts.

Keywords: Public administration. Control. Multilevel Governance. Public policy. Accounting Courts.

Introdução

Ao longo das últimas décadas, as interações entre Administração Pública e sociedade têm sido marcadas por uma complexidade, manifestando-se em diversos níveis e formas de estruturação. As mudanças legais e estruturais ocorridas nos contextos sociais e normativos dos países ocidentais têm introduzido novos desafios, os quais demandam respostas adequadas às demandas emergentes. Nesta perspectiva, a governança multinível emerge como uma perspectiva para compreensão destes fenômenos, tanto nos âmbitos governamentais quanto não governamentais, influenciando na atuação dos agentes estatais e privados.

O presente estudo tem como objetivo analisar de que forma os Tribunais de Contas estão atuando no controle das políticas públicas dentro do âmbito da governança multinível. O tema em questão aborda o controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas no âmbito da governança multinível, centrando-se na realidade brasileira e na atuação dos Tribunais de Contas por meio de auditoria operacional ou inspeção especial. Esse enfoque visa identificar riscos e promover boas práticas de gestão, considerando o momento em que serão analisados os aspectos previstos constitucional e normativamente no Brasil, com a finalidade de propor diretrizes e destacar as características dessa atuação.

Assim, ao considerar a identidade institucional, as disposições constitucionais previstas e o histórico de atuação das Cortes de Contas, juntamente com as interações entre Estado e sociedade, busca-se responder à seguinte questão: quais são as possibilidades de intervenção dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas no contexto da governança multinível?



Para responder ao problema de pesquisa, adotou-se o método de abordagem dedutiva, tendo em vista esta escolha se justifica pela sua capacidade de partir de pressupostos gerais relacionados aos procedimentos de governança multinível e, a partir disso, realizar uma análise específica da atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto, especialmente no exercício do controle de políticas públicas. Quanto ao método de procedimento, optou-se pelo monográfico, enquanto a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, e resumem-se à consulta a livros, periódicos, artigos, teses, dissertações, dentre outros meios.

A hipótese inicial sugere que as diversas formas de fiscalização dos Tribunais de Contas refletem a sua identidade institucional, manifestando as suas funções constitucionais. Nesse sentido, no contexto da governança multinível, as possibilidades de atuação desses órgãos são ampliadas, viabilizando o fortalecimento do controle da Administração Pública como um todo e das políticas públicas descentralizadas, sendo essa ampliação considerada necessária para concretizar os objetivos estabelecidos na agenda pública. A justificativa para esta pesquisa se fundamenta, teoricamente, na carência de estudos doutrinários específicos sobre o tema no contexto brasileiro. Em termos práticos, a pesquisa busca suprir a necessidade de otimização e estabelecimento de novas diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas, considerando a governança multinível uma opção viável.

Os objetivos específicos deste estudo, delineados conforme a estrutura da divisão dos capítulos, incluem em primeiro lugar, a descrição das principais características da governança multinível e suas perspectivas para o contexto brasileiro, mediante uma análise histórica e doutrinária; após, busca-se delimitar o controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas no Brasil, com foco na previsão normativa pós-Constituição Federal de 1988; e por fim, visa-se investigar de que maneira esse controle pode ser exercido no âmbito da governança multinível, com o objetivo de identificar riscos e promover boas práticas de gestão na Administração Pública brasileira.

2 A GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Neste primeiro tópico, o enfoque é analisar as principais características da governança multinível no âmbito dos Tribunais de Contas, investigando suas perspectivas dentro do contexto brasileiro por meio de uma revisão histórica e doutrinária. Assim, é necessário iniciar



com a contextualização da governança multinível no contexto brasileiro para posteriormente verificar seus aspectos históricos e teóricos.

O modelo de sistema federativo, em sua concepção clássica, refere-se a uma estrutura político-territorial que busca equilibrar a autonomia dos entes federativos com a interdependência entre eles. É fundamental ressaltar que essa estrutura institucional se fundamenta na necessidade de negociação e cooperação entre os entes, reconhecendo que as federações, devido à sua própria natureza, enfrentam conflitos e diversidades, sejam elas de natureza cultural, econômica, social ou política. Portanto, esses conflitos e diversidades devem ser considerados no processo de tomada de decisões coletivas. (Burgess, 1993).

No contexto brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou o modelo de Estado Federal, caracterizado por um federalismo cooperativo entre os três níveis de governo, visando garantir autonomia política, organizacional, administrativa e financeira aos entes federativos, bem como competências privativas, comuns e concorrentes. Além disso, a coordenação federativa como elemento essencial para se entender o funcionamento desse sistema.

Nesse sentido, a governança se concentra na gestão territorial multinível, envolvendo a participação e envolvimento da Administração, atores econômicos, socioculturais e cidadãos na busca por soluções para as necessidades de um território específico (Pereira, 2009). Assim, destaca-se a importância de um sistema de relações entre instituições, organizações e sociedade para garantir que as escolhas sejam feitas de forma coletiva e efetivamente implementadas (Rhodes, 1997).

Ademais, é importante salientar que o conceito de governança envolve diversos pressupostos, incluindo uma distribuição mais equilibrada do poder, a realização de processos mais abertos e participativos, a cooperação entre atores públicos e privados para alcançar objetivos comuns, o fortalecimento da democracia representativa e a adoção de procedimentos transparentes na tomada de decisões, além da mudança de um modelo hierárquico vertical para um modelo mais horizontal de cooperação e participação (Pereira, 2009).

Nesse contexto, destaca-se que o conceito de governança está intrinsecamente relacionado à definição de formas de governo mais abertas e participativas, buscando promover relações de cooperação entre o Estado e os diversos atores econômicos e cívicos. Isso inclui considerar as relações de poder entre esses atores, determinando como, quando e de que maneira será realizada a distribuição de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de



decisões (CE, 2001, p. 11). Além disso, salienta-se que as redes de governança têm como objetivo potencializar os ganhos em eficiência por meio de diversas estratégias, incluindo a identificação de problemas e oportunidades, a partilha e agregação de informações e conhecimentos entre os atores, a busca por consensos e a minimização de conflitos, bem como a redução dos riscos de resistência à implementação das políticas acordadas (Torfing, 2005, p. 310).

Portanto, evidencia-se que o desenvolvimento das estruturas do Estado e a inclusão de um rol diversificado de atores nos processos de tomada de decisão geram benefícios (mais-valias) significativos, mas também apresentam desafios que precisam ser constantemente estudados, visando encontrar maneiras de promover e concretizar a cooperação, coordenação e colaboração (Gonçalves, 2012). É relevante destacar que a coordenação federativa é uma questão central no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988, uma vez que adotou formas regionais de organização territorial sem estabelecer mecanismos de governança adequados. Nesse contexto, a teoria da governança multinível converge com tais pressupostos e pode ser adotada como uma ferramenta para promover a implementação da coordenação e cooperação entre as esferas de governo.

Inicialmente, é importante observar que o conceito de governança multinível foi desenvolvido e estruturado há mais de vinte e sete anos. Surgiu como resultado de um estudo sobre a evolução da política estrutural da Comunidade Europeia na década de 1990, em um contexto voltado para a inclusão de uma nova instituição política em diversos níveis e jurisdições sobrepostas. Os primeiros estudos e a conceituação da governança multinível surgiram a partir de uma pesquisa conduzida por Gary Marks, intitulada "Política Estrutural na Comunidade Europeia", focando especialmente em estudos sobre federalismo e subsidiariedade (Hooghe; Marks, 2002; Stein; Turkewitsch, 2008; Piattoni, 2009).

Neste contexto, Stein e Turkewitsch (2008, p. 8) destacam que:

In our view, who may or may not have invented the concept of multi-level governance is of little importance to political science. What is significant is the fact that it was embraced so rapidly, widely and enthusiastically by political scientists not only from Europe, but elsewhere in the world. It is best understood as a natural evolution of an increasingly complex pattern of policy-making and authoritative decision-making in today's more tightly integrated and globalized world. Its proponents maintain that it is capable of encompassing the broader scale and scope of current decision-making, the marked increase in numbers and types of decision-makers (including private sector actors such as corporations and unions, non-governmental organizations, members of social movements, and individuals in civil society), and the multiple levels and tiers of decision-making. It is also manifested clearly in a shift in political analysis from statist and hierarchical models of decision-making to non-statist, shared or



cooperative models, which are associated with what has been termed as “the turn to governance”.³

Portanto, Gary Marks concentrou-se na análise de um sistema caracterizado por negociações contínuas entre governos em diversos níveis, baseando-se na análise das redes de políticas, ele delineou como os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais se envolvem em redes políticas com alcance além das fronteiras territoriais. Marks destacou a capacidade das autoridades estatais não centrais de contribuir para a governança que transcende fronteiras nacionais e desafia a capacidade de controle do Estado central (Hryniewiecka, 2011). Conseqüentemente, a governança multinível aborda aspectos relacionados à cooperação intergovernamental, diferindo de abordagens competitivas e conflituosas (Hooghe; Marks, 2001, 2003).

Nesta perspectiva, evidencia-se que o conceito de governança multinível abrange um amplo conjunto de arranjos, coordenação, articulação e negociação entre os diversos atores formalmente independentes, mas funcionalmente interdependentes. Esses atores estabelecem entre si relações complexas em múltiplos níveis, em um âmbito que inclui uma variedade de atores públicos e privados, tanto internos quanto externos, coletivos e individuais. (Piattoni, 2010; Pereira, 2014). Destaca-se que esses atores se relacionam por meio de parcerias que visam alcançar objetivos comuns, sendo que:

The objective of governance consists of the involvement of all the actors, through different forms of partnership, regardless of the level at which they are situated (community institutions, national governments, local and regional authorities or civil society). A specific feature of the multi-level governance system is the fact that the decision-making process is based on negotiations between the main actors, to arrive at a consensus and non-majoritary vote.⁴ (IVAN; CUGLESAN, 2009, p. 48).

³Tradução livre: Em nossa visão, quem pode ou não ter inventado o conceito de governança multinível é de pouca importância para a ciência política. O que é significativo é o fato de ter sido abraçado tão rapidamente, amplamente e entusiasticamente por cientistas políticos não apenas da Europa, mas também de outras partes do mundo. É melhor compreendido como uma evolução natural de um padrão cada vez mais complexo de formulação de políticas e tomada de decisões autoritativas no mundo globalizado e integrado de hoje. Seus defensores afirmam que é capaz de abranger a escala e o alcance mais amplos das decisões atuais, o aumento marcante no número e tipos de tomadores de decisão (incluindo atores do setor privado como empresas e sindicatos, organizações não governamentais, membros de movimentos sociais e indivíduos da sociedade civil), e os múltiplos níveis e camadas de tomada de decisão. Também se manifesta claramente em uma mudança na análise política, passando de modelos estatistas e hierárquicos de tomada de decisão para modelos não estatistas, compartilhados ou cooperativos, associados ao que tem sido chamado de "a virada para a governança".

⁴Tradução livre: O objetivo da governança multinível consiste no envolvimento de todos os atores, por meio de diferentes formas de parceria, independentemente do nível em que estejam situados (instituições comunitárias, governos nacionais, autoridades locais e regionais ou sociedade civil). Uma característica específica do sistema de governança multinível é o fato de que o processo de tomada de decisão é baseado em negociações entre os atores principais, para chegar a uma votação consensual.



Dessa forma, a governança multinível é compreendida como o modelo mais eficaz e eficiente para a governabilidade dos territórios, gerenciando os impactos territoriais em diversos níveis e abrangendo a diversidade de interesses dos cidadãos. Ela flexibiliza os compromissos políticos, promove a inovação e experimentação no campo das políticas públicas (Pereira, 2014). Assim, evidencia-se que a governança multinível pode fomentar diversas formas de cooperação intersectorial e interfederativa, sendo fundamental para que as Cortes de Contas possam avaliar holisticamente as ações governamentais praticadas por meio de políticas descentralizadas. Além disso, destaca-se que as conexões entre a União, estados-membros e municípios são essenciais para a eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, passamos à análise do papel dos Tribunais de Contas no controle e avaliação das políticas públicas.

3 O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Neste segundo tópico, o objetivo é delimitar o controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas no Brasil, com foco na legislação pós-Constituição Federal de 1988 e apresentar uma visão geral das discussões doutrinárias neste campo. Assim, em termos conceituais, o termo "controle" está associado ao ato de controlar e à verificação dos atos dos agentes públicos quanto à sua legalidade, observando os dispositivos legais, constitucionais e os princípios constitucionalmente estabelecidos, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Esse controle, em termos legislativos, abrange diferentes esferas, incluindo o controle social, interno e externo, sendo essencial para garantir a conformidade dos atos da Administração Pública, especialmente no contexto das políticas públicas.

Os mecanismos de controle da Administração Pública estão intrinsecamente ligados aos regimes democráticos. Conforme destacado por Lima (2019), não há democracia sem controle, uma vez que, em países democráticos, todo governante, seja gestor público, parlamentar ou magistrado, está sujeito aos diversos controles. A organização dos estados democráticos prevê mecanismos para controlar a atividade estatal, limitando o poder dos detentores do poder e evitando abusos.

No que diz respeito à atividade controladora dos Tribunais de Contas, trata-se de uma modalidade de controle externo da Administração pública, prevista explicitamente na



Constituição Federal de 1988. O artigo 70 e seguintes da Constituição estabelecem que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública, direta ou indireta, deve ocorrer com base nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme previsto no artigo 71 da Constituição, estando suas atribuições elencadas nos incisos I ao XI. (Brasil, 1988).

Dentre as atribuições do controle externo, conforme estabelecido pelo artigo 71 da Constituição Federal, estão: a apreciação das contas do Presidente da República; o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração pública direta e indireta; a realização de auditorias por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito. Além disso, outras competências elencadas neste dispositivo incluem a fiscalização das contas nacionais das empresas em que a União participe do capital social; a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União; a prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização e resultado de auditorias e inspeções realizadas; a aplicação de sanções; assinatura do prazo para verificação de irregularidades; sustação de atos e ainda a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

É importante destacar, conforme apontado por Leal (2005), que o papel fiscalizador exercido pelo Tribunal de Contas, em cooperação com o poder responsável pela fiscalização, não implica em subordinação a este último. Ao contrário, a independência do Tribunal de Contas em relação aos demais Poderes do Estado demonstra tanto em suas atividades quanto em sua estrutura institucional. Portanto, os Tribunais de Contas não são órgãos subordinados nem meros prestadores de assessoria técnica, tendo em vista que sua competência institucional deriva diretamente da Constituição Federal, refletindo sua independência institucional.

Quanto às políticas públicas⁵, o Tribunal de Contas da União (2020) destaca em seu Referencial de Controle de Políticas Públicas que estas envolvem a análise da estrutura institucional e dos elementos constitutivos dos programas, podendo ter caráter descritivo, visando compreender o processo de elaboração das políticas, ou prescritivo, com o objetivo de

⁵ Para fins desta pesquisa, sem desconsiderar a existência de outras teorias e proposições teóricas sobre a temática, entende-se como política pública a definição de Schmidt (2019, p. 127) o qual as conceitua como “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.



apoiar os formuladores de políticas, agregando conhecimento ao processo de elaboração. Quanto à avaliação das políticas públicas, predominam abordagens que incluem o acompanhamento do desempenho, a mensuração dos resultados e a avaliação dos impactos. Por outro lado, o controle das políticas públicas pode ser exercido por meio de diferentes perspectivas, como o controle gerencial, interno, externo e social.

Nesse sentido, considerando que as políticas públicas têm como objetivo a realização de direitos fundamentais, é essencial que sejam objeto de controle pelos Tribunais de Contas, conforme previsto na Constituição Federal. Além disso, essas políticas devem atender aos princípios constitucionais, como prestação de contas, boa governança e eficiência, destacando-se que esses elucidam a força normativa do texto constitucional. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União utiliza auditorias operacionais como instrumento de fiscalização das políticas públicas, avaliando não apenas a legalidade dos atos, mas também os resultados alcançados e a utilização eficiente dos recursos públicos.

Assim como registrado por Garcia e Leonetti (2021), e também por Valle (2016), os Tribunais de Contas desempenham um papel natural e interdisciplinar no controle das políticas públicas, em razão do caráter multifacetado dessas políticas, que envolvem questões temporais, jurídicas, políticas, éticas e econômicas. Portanto, a capacidade dos Tribunais de Contas para o controle das políticas públicas requer uma abordagem interdisciplinar e integração do conhecimento histórico das ações estatais, incorporando a cidadania à função de controle e ampliando suas fronteiras.

O controle direcionado às políticas públicas, como abordado por Vieitez (2018), transcende a mera verificação da conformidade legal dos atos dos agentes estatais, visto que abrange também uma perspectiva mais ampla de aspectos da gestão administrativa, incluindo a avaliação da eficácia, efetividade, eficiência e impactos gerais das políticas implementadas. Desse modo, isso resulta em analisar não apenas se os resultados alcançados estão em conformidade com os objetivos legais estabelecidos, mas também em avaliar se esses resultados contribuem efetivamente para o bem-estar da sociedade e para o alcance das metas propostas. No contexto da atuação dos Tribunais de Contas, verifica-se que eles têm uma legitimidade plena para realizar esse controle. Além de que os conceitos de política pública e os métodos de avaliação são diversos e multifacetados, também são as abordagens possíveis para o controle dessas políticas. Os Tribunais de Contas, portanto, possuem competências para realizar uma avaliação holística e criteriosa das políticas públicas, viabilizando a sua conformidade legal, bem como sua eficácia e efetividade na promoção do interesse público.



De tal maneira, após expor essas considerações sobre o controle da Administração Pública e o papel dos Tribunais de Contas no controle e acompanhamento das políticas públicas, é pertinente analisar como esse controle pode ser exercido no contexto da governança multinível. Nesta perspectiva, visa-se identificar os riscos envolvidos na implementação das políticas públicas e estabelecer boas práticas de gestão na Administração Pública brasileira.

4 GOVERNANÇA MULTINÍVEL E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste contexto do terceiro tópico, busca-se investigar como o controle de políticas públicas pode ser exercido dentro da governança multinível, visando identificar riscos e estabelecer boas práticas de gestão na Administração Pública brasileira. Inicialmente, destaca-se que as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 reconhecem a importância de identificar as partes interessadas nos processos de avaliação das políticas públicas, independentemente de estarem sob a jurisdição da entidade fiscalizadora. Assim, essas partes abrangem os atores da política, os beneficiários diretos ou indiretos das ações políticas e outros atores afetados por elas.

Conforme delineado no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas (2021) recomenda-se a utilização de técnicas para diagnosticar os processos das políticas públicas. Uma dessas técnicas é a análise de *stakeholder*, que tem como objetivo identificar os principais grupos de interesse relacionados ao objeto da auditoria e avaliar possíveis conflitos de interesse que possam afetar os riscos e a viabilidade das políticas públicas. Além disso, o documento destaca seus componentes fundamentais para viabilizar a boa governança multinível nos Tribunais de Contas, baseando-se nas diretrizes da OCDE.

O primeiro componente aborda a atribuição de responsabilidades, que consiste na clara divisão de atribuições entre os atores envolvidos em uma política pública descentralizada, sem sobreposições ou lacunas. O segundo componente refere-se ao financiamento das responsabilidades, envolvendo a adequada disponibilidade e suficiência de recursos financeiros e transferências intergovernamentais para implementação das políticas públicas. Já o terceiro componente é referente às capacidades dos entes federativos nas esferas estratégica, técnica, administrativa, necessárias para definir, estruturar, implementar e monitorar as políticas.



O quarto componente refere-se aos mecanismos de coordenação, abrangendo o alinhamento das diretrizes e objetivos da política pública, a definição da programação plurianual e a coordenação tanto vertical quanto horizontal. Em seguida, o quinto componente consiste no monitoramento e avaliação de desempenho, que visa avaliar os resultados da política ao longo de seu ciclo, a fim de obter informações úteis para ajustes nas etapas subsequentes. Por fim, o sexto componente trata da abordagem das desigualdades territoriais, utilizando mecanismos de equalização das necessidades fiscais dos entes federativos e elaborando estratégias diferenciadas para atender às demandas regionais e locais.

Ademais, ressalta-se que os Tribunais de Contas utilizam três ferramentas para avaliar políticas públicas, conforme previsto nos pronunciamentos profissionais da INTOSAI⁶, sendo: 1) a auditoria de conformidade, conforme descrito no parágrafo 12 das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP/ISSAI 400- Princípios de Auditoria de Conformidade), que consiste em uma avaliação independente para determinar se um determinado objeto está em conformidade com as normas aplicáveis; 2) a auditoria operacional, conforme definido no parágrafo 9 da NBASP/ISSAI 300- Princípios de Auditoria Operacional, que é uma análise independente, objetiva e confiável para verificar se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando conforme os princípios da economicidade, eficiência e efetividade (eficácia), e se há espaço para melhorias; e 3) a avaliação de políticas públicas, conforme conceituado no GUID-9020 – Avaliação de Políticas Públicas, é um exame independente que visa determinar a utilidade de uma política, analisando sistematicamente seus objetivos, execução, produtos, resultados e impactos socioeconômicos, além de avaliar seu desempenho em relação à sua pertinência ou adequação.

Nesse contexto, destaca-se que as auditorias operacionais são as mais indicadas para avaliar políticas públicas, visto que a competência para realizar essa modalidade de auditoria está prevista no artigo 71, inciso IV, da Constituição. Portanto, isso significa que compete aos Tribunais de Contas realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria ou mediante solicitação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissões técnicas ou de inquéritos, nas unidades administrativas dos três Poderes e demais entidades referidas no inciso II. Além disso,

⁶ Os pronunciamentos profissionais da INTOSAI impulsionam a credibilidade e relevância da auditoria pública, delineando os princípios e padrões profissionais internacionalmente reconhecidos, além de promover a excelência na aplicação da metodologia e apoiar o funcionamento eficaz dos órgãos fiscalizadores superiores no interesse público.



as auditorias operacionais não se limitam a identificar deficiências, falhas e riscos, mas também fornecem recomendações aos responsáveis pelas políticas públicas para promover melhoria e aperfeiçoamento. (Lima; Diniz, 2018).

Portanto, reitera-se que as auditorias operacionais têm o potencial de induzir e impulsionar melhorias nos atos dos governos em todos os níveis. No caso das políticas públicas descentralizadas, que operam em diversos níveis de governo, o sistema dessas políticas permite que os Tribunais de Contas, em suas fiscalizações, abordem questões e procedimentos relacionados à governança multinível. Assim, a estrutura e o ambiente nos quais o sistema de governança multinível opera afetam o desenho, a implementação e os resultados das políticas públicas descentralizadas. Quanto à divisão de competências, a fiscalização das políticas públicas descentralizadas é compartilhada por mais de um órgão de contas. Como resultado, essa integração entre os Tribunais de Contas permite a recomendação de medidas preventivas e corretivas contínuas e consistentes para resolver os problemas comuns de governança multinível nos governos subnacionais. (Tribunal de Contas da União, 2021).

Outrossim, evidencia-se que a análise da governança multinível pode ocorrer em diferentes momentos durante uma inspeção, na fase de seleção, ocorre o processo de escolha das áreas temáticas e dos objetos a serem avaliados, considerando os aspectos de governança multinível da política analisada. Na fase de planejamento, determina-se o escopo da fiscalização, definindo os problemas, questões, critérios e métodos de investigação, incluindo os aspectos mais críticos da governança multinível dos objetos selecionados. Ainda, durante a fase de execução, realiza-se a coleta e análise de dados para evidenciar fragilidades e melhorar as oportunidades de governança multinível dos objetos fiscalizados. (Tribunal de Contas da União, 2021).

Desse modo, ainda, salienta-se que durante a fiscalização, é recomendável identificar o objeto de controle com a maior precisão possível, visto que é difícil examinar toda a política setorial. Portanto, os Tribunais de Contas devem selecionar os objetos de maior risco para garantir o bom funcionamento do sistema de governança multinível. Assim, a fiscalização pode identificar programas ou ações de governo que integrem políticas públicas e proporcionem oportunidades de aprimorar a coordenação entre múltiplos entes federativos, seja em aspectos estruturais, operacionais ou de financiamento. (Tribunal de Contas da União, 2021).

Nesse contexto, é importante mencionar que essa modalidade de avaliação de políticas públicas descentralizadas é necessária, tendo em vista que não basta apenas prever percentuais a serem aplicados em cada área - saúde, educação, segurança, transporte, entre outras. Logo, é



fundamental analisar o conteúdo das políticas e incluir uma análise das razões que motivam uma intervenção específica. Portanto, além de planejar as ações de desenvolvimento, é necessário determinar os agentes responsáveis pela implementação dessas ações, a abordagem metodológica em seu regimento e avaliar os possíveis impactos, sejam eles preventivos, concomitantes ou posteriores. (Meneguim; Freitas, 2013).

Conclusão

O presente estudo objetivou analisar de que forma os Tribunais de Contas, no âmbito da governança multinível, estão atuando no controle das políticas públicas. Dessa forma, considerando o espaço para abordagem, passa-se desde logo a responder ao problema de pesquisa, o qual questionou: quais as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas no âmbito da governança multinível? Em síntese, considerando que a pesquisa se encontra em andamento, pode-se afirmar que as possibilidades são amplas perpassando, sobretudo pela via da descentralização dos sistemas de controle de políticas públicas, possibilitando a adequação às realidades locais, à agenda e ao ciclo como um todo desde o planejamento até a sua execução. Ademais, conforme mencionado ao longo do trabalho, o sistema da governança multinível oferece condições para a entrega de melhores resultados gerando uma maior eficiência das políticas públicas em análise ressaltando neste contexto o papel das auditorias executadas pelas Cortes de Contas.

A hipótese inicial restou confirmada no sentido de que as variadas formas de atuação dos Tribunais de Contas evidenciam a sua identidade institucional expressando as suas funções constitucionais de forma que no âmbito da governança multinível as possibilidades são ampliadas possibilitando instrumentalizar o controle da administração pública como um todo e das políticas públicas, o que é necessário para a sua concretização e alcance dos objetivos estabelecidos na agenda. Ou seja, é uma das prerrogativas da instituição o exercício do controle de políticas públicas sendo esta constitucionalmente resguardada, bem como por meio desta atuação é possibilitada a obtenção de melhores resultados, além da observância quanto aos dispositivos legais e principiológicos com foco na moralidade, legalidade e eficiência da administração pública.

Com base nestes resultados preliminares torna-se possível a continuidade da pesquisa por meio de estudos de caso e avaliação do controle de políticas públicas existentes no país



sendo que, respondido ao problema de pesquisa, confirmada a hipótese inicial e cumpridos os objetivos específicos, encerra-se a presente exposição.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M. e GAGNON, A. (orgs), **Comparative Federalism and Federation**. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). **Governança Europeia**: um livro branco. Bruxelas, COM, 428 final, 2001.

GARCIA, Vinícius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo tribunal de contas da união das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 1, n. 11, 2021.

GONÇALVES, M.J. **A gestão colaborativa de conflitos entre turismo e território**: o caso do litoral troia-melides. 2012. Tese (Doutoramento) – Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2012.

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

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p.233-243, may. 2003.

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.

INTOSAI. **GUID 9020- Evaluation of Public Policies**. Disponível em: <<http://www.issai.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 300- Princípios de Auditoria Operacional. In: **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público**. Nível 2- Princípios Fundamentais Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 12 abr. 2024

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 400- Princípios de Auditoria de Conformidade. In: **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público**. Nível 2- Princípios Fundamentais Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/nbasp/>>. Acesso em: 13 abr. 2024.



IVAN, Adrian; CUGLESAN, Natalia. Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the European Union. Case Study: France and Romania. **NEJ**, [S.l.], v. 14, n. 1. p. 47-59, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da administração pública no Brasil: anotações críticas. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 125-143, abr./jun. 2005.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional, p. 399-416. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. E-book. 8 ed. São Paulo: Editora Método, 2019.

MENEGUIN, Fernando B; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicação em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de casos. In: **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, n. 123, mar., 2013.

PEREIRA, Margarida. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). **Prospectiva e Planeamento**, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009.

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

PIATTONI, Simona. Multi-level governance - in the EU: does it work? **Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger**, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.

PIATTONI, Simona. **The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenge**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RHODES, Roderick Arthur William. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Milton Keynes: Open University Press, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, jan. 2019.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The concept of multi-level governance in studies of federalism. In: **International Political Science Association - International Conference "International Political Science: New Theoretical and Regional Perspectives"**. Concordia University: Montréal, 2008.

TORFING, Jacob. Governance Network Theory: Towards a second generation. **European Political Science**, v. 4, p. 305-315, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2020.



VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. O papel dos Tribunais de Contas na implantação e aperfeiçoamento das políticas públicas. **Revista de Direito (Rio de Janeiro)**, v. 14, 2016.

VIEITEZ, Diego Losada. **Controle de políticas públicas por tribunais de contas e govtechs**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Escola de Direito - Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito (Dissertação de Mestrado), Porto Alegre, 2018.