

ACCOUNTABILITY E A RESPONSABILIDADE POR UM ESTADO EFICIENTE: A PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**ACCOUNTABILITY AND RESPONSIBILITY FOR AN EFFICIENT STATE: THE PARTICIPATION OF COURTS OF ACCOUNTS AS AN INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING PUBLIC HEALTH SERVICES****ACCOUNTABILITY Y RESPONSABILIDAD POR UN ESTADO EFICIENTE: LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS COMO INSTRUMENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA****Neomar Rodrigues Dias Filho ¹****RESUMO**

O artigo discute o conceito de accountability e sua aplicação na administração pública brasileira, especialmente no contexto dos Tribunais de Contas. O texto explica que accountability vai além da simples responsabilidade, envolvendo um compromisso com resultados e transparência. São apresentados três tipos de accountability: governamental, contábil e pessoal. Na esfera pública, a accountability está relacionada à prestação de contas e à eficiência na gestão dos recursos públicos, sendo respaldada pela Constituição Federal brasileira de 1988, principalmente através do princípio da publicidade e da atuação dos Tribunais de Contas como órgãos fiscalizadores. O estudo enfatiza a importância dos Tribunais de Contas na efetivação de políticas públicas, especialmente na área da saúde, destacando seu papel no controle dos gastos públicos e na fiscalização da aplicação dos recursos vinculados à saúde. Conclui-se que as Cortes de Contas devem avaliar não apenas a forma dos atos administrativos, mas principalmente os resultados alcançados, em consonância com o princípio da eficiência e da accountability horizontal.

Palavras-chave: Accountability. Tribunais de Contas. Saúde Pública. Princípio da Eficiência.

ABSTRACT

The article discusses the concept of accountability and its application in Brazilian public administration, especially in the context of Courts of Accounts. The text explains that accountability goes beyond simple responsibility, involving a commitment to results and transparency. Three types of accountability are presented: governmental, accounting, and personal. In the public sphere, accountability is related to rendering of accounts and efficiency in public resource management, being supported by the 1988 Brazilian Federal Constitution, mainly through the principle of publicity and the role of Courts of Accounts as oversight bodies. The study emphasizes the importance of Courts of Accounts in implementing public policies, especially in healthcare, highlighting their role in controlling public spending and monitoring the application of health-related resources. It concludes that the Courts of Accounts should evaluate not only the form of administrative acts but mainly the results achieved, in line with the principle of efficiency and horizontal accountability.

Recibido: 12/08/2024 | Aceptado: 12/09/2024 | Publicación en línea: 31/12/2024.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Especialista em Processo Legislativo Municipal, Faculdade Unypública, Salvador, Bahia, Brasil
E-mail: nf@neomarfilho.com.br

Keywords: Accountability. Courts of Accounts. Public Health. Principle of Efficiency.

RESUMEN

El artículo discute el concepto de accountability y su aplicación en la administración pública brasileña, especialmente en el contexto de los Tribunales de Cuentas. El texto explica que la accountability va más allá de la simple responsabilidad, involucrando un compromiso con los resultados y la transparencia. Se presentan tres tipos de accountability: gubernamental, contable y personal. En la esfera pública, la accountability está relacionada con la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, respaldada por la Constitución Federal brasileña de 1988, principalmente a través del principio de publicidad y la actuación de los Tribunales de Cuentas como órganos fiscalizadores. El estudio enfatiza la importancia de los Tribunales de Cuentas en la implementación de políticas públicas, especialmente en el área de la salud, destacando su papel en el control del gasto público y en la fiscalización de la aplicación de los recursos vinculados a la salud. Se concluye que los Tribunales de Cuentas deben evaluar no solo la forma de los actos administrativos, sino principalmente los resultados alcanzados, en consonancia con el principio de eficiencia y la accountability horizontal.

Palabras clave: Accountability. Tribunales de Cuentas. Salud Pública. Principio de Eficiencia.

INTRODUÇÃO

Alicerçado na teoria utilizada pela psicologia para compreender a *accountability*, o presente artigo busca facilitar o estudo dessa virtude humana e estabelecer a sua aplicação para um Estado mais eficiente, mediante a participação dos Tribunais de Contas. O termo, que muito embora não tenha sido ainda traduzida para a linguagem brasileira, pode ser identificado nos dois principais planos da atuação do indivíduo: na vida pessoal e na vida profissional. Se assemelha com responsabilidade, mas com ela não pode ser confundida. Muito mais do que ser responsável, uma pessoa “accountable” demonstra o compromisso com resultados, no sentido de resolver as situações.

A pesquisa tem por objetivo aplicar o conceito e a classificação da *accountability* à esfera pública, pavimentando referenciais de comportamentos do administrador e do administrado com atribuições que convergem pro do interesse coletivo (indisponível)². Portanto, o propósito é avaliar a conduta dos gestores de recursos públicos quando do trato das demandas transindividuais, elaborando o necessário paralelo com a *accountability* sob a ótica do princípio da eficiência. E, somado a isso, destacar a importância da *accountability* também ao indivíduo, enquanto representado, sobretudo como mecanismo de aperfeiçoamento da democracia representativa.

² A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. (MELLO, Celso Antônio Bandeira, 2020, p.34)

Na medida em que a fiscalização dos agentes públicos ordenadores de despesa cabe ao Poder Legislativo, e que a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência auxiliar dos Tribunais de Contas para o exercício do mister do controle externo, o artigo investigará, por fim, a participação desses órgãos para a materialização dos direitos fundamentais à saúde e efetivação de políticas públicas, mediante a teoria da *accountability*.

ACCOUNTABILITY: CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO

Em que pese não exista a devida tradução do termo para o português, nem mesmo seja possível encontrar o seu conceito formalizado na legislação brasileira, a *accountability* é mais do que uma curiosa palavra. As mais variadas maneiras de sua interpretação, aplicada ao ser humano, produzem efeitos em diversos ramos da vida. Seja em família, enquanto pai ou mãe, seja enquanto filho ou filha, tio ou tia, seja no âmbito profissional, na advocacia ou na gestão da administração pública. Portanto, o verbete tem um significado multidisciplinar, que não se esgota no presente trabalho.

Quanto ao conceito, João Cordeiro defende uma pessoa “accountable” como alguém que possui uma virtude, de pegar para si a realização de algo, e com o objetivo de gerar resultados (Cordeiro, 2013, p. 8 e 9)³. Ou seja, uma combinação de posturas: o agir mediante vontade consciente, responsável e com respeito, somada a sua materialização, mas sempre acompanhado de um propósito.

No tocante à classificação, para João Cordeiro a *accountability* se divide em três tipos: governamental, contábil e pessoal.

A “Accountability Governamental”, nas palavras do autor,

está ligada à prestação de contas pelas ações do governo central, dos ministérios e de outros órgãos. Deve ser praticada por políticos e funcionários públicos. Alguns países têm departamentos ou secretarias específicas para isso. (Cordeiro, 2013, p. 5)

Quanto à “Accountability Contábil”, João Cordeiro a elucida no campo da dogmática financeira e das ciências contábeis, no sentido de que “envolve a prestação de contas em assuntos relacionados à contabilidade (tesouraria, tributação, balanço patrimonial, etc.)”.

³ Em inglês, é comum encontrar em uma mesma frase as palavras *Responsability* e *Accountability*. Poderíamos dizer que o sentido da primeira é a responsabilidade primária e o sentido da segunda é a responsabilidade final, a última ação que resolveu um problema ou situação. A *Accountability* é, por definição, a atitude de pegar a responsabilidade para si e gerar respostas com resultados.

No que tange à “Accountability Pessoal”, o autor constrói um paralelo entre a postura ética de uma pessoa em relação a outra, tal como uma habilidade, que reflete em crescimento incondicionado, independentemente de fatores externos. Destaca, sobre esse tipo, três elementos: proatividade, mão única e humildade.

a postura ética ativa de uma pessoa com relação a outras. Tal habilidade leva essa pessoa a crescer acima e além das circunstâncias, fazendo tudo o que está ao seu alcance para atingir os melhores resultados, principalmente no que se às responsabilidades do dia a dia, tanto no ambiente familiar quanto no profissional (Cordeiro, 2013, p. 6).

A *accountability*, portanto, compreende uma complexidade de comportamentos, estes movidos por um dever de consciência, pessoal e profissional, em busca de uma nova realidade, por meio de atuação com transparência e compromisso com resultados.

ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Absorvendo a construção pavimentada pela psicologia, e utilizada no capítulo anterior, a *accountability* tem a sua importância na gestão dos recursos públicos em razão da imprescindível satisfação de interesses difusos, transindividuais, com práticas que elevam o ímpeto coletivo a primeiro patamar.

Inaldo da Paixão Santos Araújo explica que *accountability* pública é muito mais do que uma responsabilidade, atribuindo ao gestor a obrigação ética e legal de mostrar à sociedade o que faz, consubstanciada na prestação de contas ao Parlamento. Segundo ele,

A essência da *accountability* é justamente essa obrigação de prestar contas. A sociedade precisa entender que os recursos públicos que estão sendo arrecadados precisam voltar para a sociedade em termos de benefícios. (Paixão, 2021, minuto 42)

Para Ana Maria Campos (1990, p. 35), “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público”.

Na visão da autora,

A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability* (Campos, 1990, p. 35).

Portanto, são duas as vertentes principais que impulsionam a *accountability* pública e que essencialmente remetem ao comportamento humano: a atuação do gestor, com vista a atender os interesses da comunidade, e a própria construção do sentimento de coletividade do indivíduo.

Com base no confronto entre *accountability* e Estado é possível identificar, no ordenamento jurídico brasileiro, os caminhos para a ascensão e fortalecimento desse vínculo. De início, com a leitura do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece o princípio da publicidade dos atos administrativos como norma estruturante do Poder Público.

Dirley da Cunha Júnior, sobre o dever de publicidade dos atos da Administração Pública, leciona que

O princípio da publicidade vincula a Administração Pública no sentido de exigir uma atividade administrativa *transparente* e *visível aos olhos do cidadão*, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado. (Cunha Júnior, 2016, p. 826).

Noutra senda, ao se debruçar sobre o texto da Carta Magna, o constituinte estabeleceu, nos artigos 70 e 71, a obrigação dos administradores de órgãos públicos da União de prestarem contas ao Congresso Nacional, este auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, e, por extensão, aos congêneres estaduais e municipais, no âmbito da circunscrição.

Nas palavras de Edson Ronaldo Nascimento, “o controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, tem por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da Lei de Orçamento”. (2006, p. 161)

Dessa maneira, no modelo brasileiro constitucional de democracia representativa indireta, em que os parlamentares são eleitos com a finalidade de fazer as vezes do cidadão no exercício do poder de legislar e fiscalizar, é do Poder Legislativo a competência por julgar os ordenadores de despesas, com o apoio dos Tribunais de Contas.

Os instrumentos de efetivação da *accountability* na administração pública perpassam pelo direito à livre escolha de prefeitos, vereadores, deputados, senadores, governadores e presidente da República, por meio do voto.

Vislumbra-se a divulgação dos atos do Estado em atenção ao princípio da publicidade, bem como pelo dever constitucional de prestar contas e agir com eficiência, cuja análise é feita com o suporte das Casas de auditoria contábil.

O conjunto normativo vigente estabelece, ainda, outros mecanismos de garantia à *accountability* na atuação dos dirigentes públicos durante o mister da função estatal. Exemplo disso, a Lei Complementar nº 64/90, alterada pela Lei Complementar nº 165/2010, dispõe sobre

as hipóteses em que o indivíduo fica impedido de pleitear um mandato eletivo. Numa delas, limita por oito anos a capacidade eleitoral passiva daqueles que tiverem contas relativas ao mister de funções ou cargos públicos rejeitadas por decisão irrecurável do órgão competente, em virtude de irregularidade insanável, com a identificação de ato doloso de improbidade administrativa. Trata-se, nesse caso, de um juízo reprovativo em face do administrador de recursos públicos, que agiu, intencionalmente, com violação de mandamentos próprios a que estava sujeito.

Em última análise, a *accountability* na Administração Pública exige um compromisso de responsabilidade, com atuação finalística, do governante (ou representante) do Estado, que deve atender os anseios dos governados, prezando pela correta e eficaz utilização dos recursos e aparelhos estatais.

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A *ACCOUNTABILITY*

A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência foi elevada ao capítulo dos princípios da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Desde então, o Estado não somente deve agir com atenção às leis, aos mandamentos éticos e morais, dando publicidade aos seus atos, sem beneficiar ou prejudicar quem quer que seja. Mas, também, ser eficiente.

Por princípio Celso Antônio Bandeira de Mello entende que

é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (Mello, Celso Antônio Bandeira. 2020)

Neste sentido, o princípio da eficiência orienta a otimização dos atos administrativos com foco nos resultados, e estabelece um dever de postura do agente público pautado na potencialização do seu desempenho enquanto administrador.

Nas palavras de Maria Silvia Zanella Di Pietro,

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (Di Pietro, 2010, p. 83).

Na pós-modernidade, em que a globalização tem profunda interferência no comportamento humano e na atuação estatal, a gerência dos recursos públicos ficou cada vez mais complexa. Com a crescente das demandas sociais, e os recursos cada vez mais limitados, o gestor e a máquina administrativa passaram a ser avaliados sob o prisma da eficiência. E, nesse sentido, houve a extinção do monopólio de algumas das atividades do Estado, para, então serem ampliadas ao campo da participação privada. A partir dessa mudança estrutural, houve também uma alteração significativa nas atribuições governamentais.

Sobre a eficiência estatal, Paulo Modesto ensina que

A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. (Modesto, 2000, p. 71)

Já Ubirajara Custódio Filho elucida que

A eficiência na Administração Pública não segue a mesma lógica da eficiência na Administração Privada. Nesta, o predomínio do interesse particular do empresário, a busca do maior lucro, da máxima agilidade e da melhor relação custo-benefício, sem a preocupação com o bem-estar coletivo; enquanto na Administração Pública, o primado da estrita legalidade e do interesse público torna obrigatórios certos procedimentos e padrões de conduta, inafastáveis ainda que se invoque a própria eficiência como pretexto. De um lado, o administrador privado pode fazer de tudo, aquilo que não for proibido por lei e assim é que ele trabalha para melhorar a eficiência do seu negócio. De outro lado, ao administrador público somente é dado agir na conformidade da lei e dos procedimentos ali previstos, sendo a lei o limite até aonde a eficiência poderá avançar. (Custódio Filho, Ubirajara, 1999, p. 613)

A *accountability* pública, sob o enfoque a atuação eficiente do representante do Estado, conduz o agir com responsabilidade, compromissado, mas, sobretudo, com a entrega de resultados. Vale dizer, que seja eficaz (e não apenas eficiente). E, na medida que a interação entre os princípios do artigo 37 da Lei Fundamental de 1988 nem sempre é cenário de certezas e de calmarias, ante a natureza de tais normas, o interesse público deverá sempre prevalecer. A análise por providências, planejamento e atuação devem se dar, sempre, em atenção à coletividade e tomando como base a atividade finalística do Estado.

O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

A teoria dos direitos fundamentais, originada no Século XVIII com a Revolução Francesa, traduz a mudança de comportamento do Estado em face do indivíduo, especialmente após as

batalhas sociais da época. A partir do reconhecimento da proteção do cidadão contra as arbitrariedades estatais, bem como da necessária atuação do governo em prol dos interesses da comunidade, uma nova construção constitucional pautou grande parte da civilização.

O ordenamento jurídico brasileiro, por intermédio da Lei Maior da República, instituiu a participação do Estado como instrumento de materialização de direitos e garantias fundamentais. E o fez desde muito tempo, com avanços nos textos constitucionais até que se chegasse até 1988. Não à toa a Carta Constitucional vigente, logo em seu preâmbulo, assegurar ao seu povo o exercício dos direitos sociais, individuais e a justiça, dentro de uma “sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. Para Fábio Periandro de Almeida Hirsch e Camila Celestino Conceição Archanjo⁴, os direitos fundamentais “são vocacionados para a proteção de direitos subjetivos fixados no contexto de um determinado Estado”.

A todo cidadão é garantido o direito à vida, coexistindo, necessariamente, com outro (e relevante) direito fundamental: à saúde. Este, por sua vez, encontra-se capitulado no rol de direitos sociais do Artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e como obrigação do Poder Público – na forma do previsto mais à frente, no Artigo 196: “a saúde é direito de todos e dever do Estado”.

Nota-se que para a efetivação do direito fundamental à saúde é necessária atuação finalística da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como fomentadores de políticas públicas, sem os quais, portanto, não seria possível assegurar o seu cumprimento. É a partir do planejamento, e de um conjunto de medidas administrativas, que se mostra viável a proteção à integridade física, mental e social do indivíduo.

AS CORTES DE CONTAS E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Os Tribunais de Contas brasileiros, por força constitucional, possuem atribuições relevantes no exercício de fiscalização e do controle dos atos da Administração Pública. E, a partir da Constituição Federal de 1988, com a ampliação da dimensão de Estado, as Corte de Contas passaram a atuar de maneira muito mais significativa na avaliação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos.

Para Rui Barbosa⁵, quando da exposição de motivos para a criação do Tribunal de Contas

⁴ HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988**. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 24.

⁵ BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 30, n. 82, out./dez. 1999. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055472.PDF>>. Acesso em: 17 mar 2022.

da União, o concebia como “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura” e que deveria ser “colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento”. Já para José Cretella Júnior⁶, “o Tribunal de Contas é preposto do Poder Legislativo, encarregado da fiscalização orçamentária”.

Há de se reconhecer o caráter jurisdicional de suas decisões, a partir do julgamento de contas de ordenadores de despesas, bem como a natureza pedagógica, quando da orientação a gestores por meio de instruções normativas ou mesmo procedimentos internos. Faz-se necessário, ainda, fixar o caráter punitivo de suas deliberações, ao imputar pessoalmente ao administrador o ônus por sua atuação à frente do ente público.

O legislador constituinte de 1988, quando capitulou os direitos e garantias fundamentais, acabou por exigir do Estado uma postura destacadamente proativa – seja para fins de viabilizar benefícios à sociedade nas áreas da educação, do social, da segurança, do esporte, do lazer e da saúde, ou mesmo para protegê-la por meio da responsabilização de gestores que não apliquem corretamente as verbas públicas.

As expectativas pela efetivação de tais direitos foram direcionadas ao controle externo desde as primeiras Cartas Constitucionais elaboradas no país, cuja evolução demonstra a importante participação, como Órgão autônomo, da condução da máquina estatal. As Cortes de Contas passaram exigir dos gestores um maior planejamento das ações da Administração Pública, agindo sobretudo como intermediário entre o cidadão e o Estado.

Daí que aos Tribunais de Contas também merece aplicação da *accountability*, que, na ótica de Guillermo O’Donnell, está inserido horizontalmente. Mas não só para fins de repreender as condutas ilegais ou inábeis do administrador público. Existe algo muito mais relevante, que é a finalidade educativa de suas apreciações.

Fato é que a Constituição Federal 1988 estabeleceu, dentre outras providências, a destinação específica e vinculada de recursos públicos para fins de financiamento de ações e serviços públicos na área da saúde. E, por conseguinte, há de ser ter fixada a intervenção do controle externo para fins de acompanhar processos licitatórios, pagamentos, execução de contratos, entrega de bens materiais, seleção de pessoal e todos os demais atos administrativos que visem garantir a integridade física, mental e social do indivíduo.

Ao passo que foram criadas balizas orçamentárias específicas para a garantia do acesso aos serviços públicos de saúde, foi preciso incentivar, no modelo constitucional de 1988, um

⁶ CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 24, n. 94, p. 183, abr./jun. 1987.

rígido controle acerca da destinação das verbas do erário. O exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos está legitimado no Artigo 70 da Lei Mãe da República, ao dispor, inclusive, que a Administração direta ou indireta será avaliada sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O modelo de Estado em que se enquadra o Brasil demanda, sem qualquer dúvida, uma avaliação acerca dos instrumentos disponíveis para fins de controle dos gastos públicos, fiscalização do erário e responsabilização dos seus administradores. Celso Ribeiro Bastos⁷ atribui que “teríamos o poder julgar, de legislar e de administrar (governar), tal como a proposta tradicional preconiza, e o poder de controle”. Daí que as Cortes de Contas, lembradas por diversas constituições passadas, alcançaram posição de destaque no avanço das políticas públicas e em prol da efetivação dos mais variados direitos fundamentais.

Se é certo que o legislador constituinte direcionou à Administração Pública o dever pela prestação do direito à saúde, noutro extremo o Parlamento (constituído) estabeleceu mecanismos com vista a sua realização pelos entes federados. Quando à saúde, foi garantida, *v. g.*, a destinação vinculada de recursos mínimos para o financiamento de políticas públicas na área da saúde, cujos percentuais estão devidamente regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sérgio Pinto Martins⁸ ensina que “a saúde é garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Pressupõe-se uma atuação positiva do Estado no sentido de prover o cidadão dos serviços de saúde.

A discussão perpassa pela análise também da legislação infraconstitucional, que regulamentou a matéria e exige do gestor público a observância dos percentuais mínimos a serem aplicados no âmbito federal, estadual e municipal. Ou seja: na medida em que os entes públicos, nos três níveis, cumpram o quanto estabelecido pela legislação, há não só o aumento da quantidade de serviços, mas, de outro lado, a ampliação do número de pessoas beneficiadas.

No Estado da Bahia, o funcionamento dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios está previsto no artigo 91, o qual, com inúmeros incisos, merece destaque na forma abaixo:

Art. 91 - Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 160.

⁸ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 505.

a cargo, respectivamente, da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias, para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

No exercício da competência do controle externo estadual, João Evilásio Vasconcellos Bonfim, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, analisando a conduta do então responsável pela Secretaria Estadual da Saúde nos autos do Processo TCE nº 008617/2021, quando da transferência, ao mesmo tempo, de duas parcelas de convênio (o que, em tese, não deveria ter acontecido), destacou que não houve prejuízo ao demonstrativo das contas do referido instrumento. E que coube ao titular da Pasta adotar providências para a conclusão do convênio, que envolvia a construção de uma unidade de saúde. Por fim, afastou a existência de ilegalidade na conduta e apresentou voto no sentido de não aplicar multa ao gestor público.

Entendeu o Conselheiro que

Num primeiro momento, fica parecendo que o gestor cometeu uma ilegalidade, liberando a terceira parcela, sem a prestação de contas da segunda. Mas o conselheiro Inaldo teve o cuidado de trazer aqui o detalhamento, que a liberação foi feita conjuntamente. Por isso não teria como ser feita a segunda para ser liberada a terceira.

E continuou o julgador:

O gestor, para acelerar o processo de execução, liberou duas ao mesmo tempo. Então, na prestação de contas da terceira contemplou a liberação, a prestação de contas da segunda parcela.

Assim, para que seja efetivado o direito fundamental à saúde é imprescindível a existência dos mecanismos de controle externo, consubstanciados em procedimentos de fiscalização, julgamento e orientação por parte dos Tribunais de Contas, bem como de responsabilização dos gestores pelo descumprimento das vinculações financeiras constitucionais. Mas, sobretudo, da ponderação de princípios e de um agir baseado na *accountability*, também por parte de quem exerce o mister de fiscalizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability*, como um conceito vinculado à psicologia comportamental do indivíduo, traduz que não basta o agir responsável para os desenlaces pessoais e profissionais. É necessário exigir a consecução de resultados, a entrega de algo. Agir com responsabilidade não basta para que se tenha uma pessoa “accountable”.

Na gestão de recursos públicos a *accountability* perfaz um conjunto de práticas multidisciplinar, seja por meio do voto, pela atuação do controle externo ou pela pressão social, a demonstrar a relevância da postura do cidadão, do gestor e dos Tribunais de Contas frente aos atos dos representantes estatais.

Na medida em que a máquina estatal sofreu mudanças drásticas com o passar do tempo, em razão da necessidade de alcançar resultados gerenciais e, por consequência, preencher as expectativas sociais, deve o controle externo se adequar a essa nova realidade. Isso porque, a simples exigência de prestar contas não satisfaz os anseios de uma sociedade carente por uma atuação eficiente do Estado.

Por tais razões, as Cortes de Contas devem prestigiar não somente a forma em que os atos administrativos são elaborados e apresentados à fiscalização. Mas, sobretudo, que sejam apreciados sob a ótica colaborativa para com a finalidade da própria providência utilizada. Vale dizer, que sejam elevados ao foco do debate os resultados alcançados mediante o agir do gestor, em prestígio ao princípio constitucional da eficiência e da *accountability* horizontal.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 30, n. 82, out./dez. 1999. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055472.PDF>> Acesso em: 17 mar 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 160.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 07/07/2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07/07/2022.

_____. **Lei complementar nº 64 de 18 de maio de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 07/07/2022.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quanto podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 2, fev/abr. 1990, pp. 30-50. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf> Acesso em: 09/07/2022.

CORDEIRO, João. **Accountability: a evolução da responsabilidade pessoal nas empresas: o caminho da execução eficaz**. São Paulo: Évora, 2013.

CRETILLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 24, n. 94, abr./jun. 1987.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2016.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **A emenda constitucional nº 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública**. Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba, n. 66, agosto/1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23a. edição . São Paulo: Editora Atlas, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, No 44, 1998.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988**. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 505.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12a ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência.** Revista Interesse Público. Curitiba, n. 7, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a Lul; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo.** São Paulo: Saraiva, 2006.

PAIXÃO, Inaldo da. **Accountability no Setor Público. Mecanismos e dimensões.** Palestra proferida para a Fundação Brasileira de Contabilidade, Brasília/DF, 17 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_OnZt3PwqSM. Acesso em: 09/07/2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Apelação. Processo TCE 008617/2021.** Rel. Conselheiro Gildásio Penedo Filho. Sessão Plenária, 14/06/2022.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. **Direitos fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988.** 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2020;

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social.** São Paulo: Atlas, 2003;

MEDEIROS, Ana Cláudia Alves de. **Accountability horizontal: O papel do Tribunal de Contas da União e os limites de sua atuação.** Brasília: Fundação Getúlio Vargas - Núcleo Brasília-MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, 2007;