

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

THE ACTIVITY OF THE COURT OF AUDITORS AND PUBLIC HEALTH POLICIES

Jeanine Lykawka Medeiros¹

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas na avaliação das políticas públicas de saúde a partir do controle externo. O problema que norteia a pesquisa é identificar se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas permite que as políticas públicas de saúde sejam prestadas conforme determina a Constituição Federal. O método de pesquisa será o dedutivo e a técnica de pesquisa a bibliográfica. O trabalho divide-se em dois segmentos, que correspondem aos objetivos específicos. Primeiro aborda-se a atuação do Tribunal de Contas na avaliação das políticas públicas de Estado e de Governo, a partir do controle externo exercido. Em seguida, é analisado a atuação do Tribunal de Contas no controle das políticas públicas de saúde. A partir dos objetivos foram obtidos resultados que leva a compreensão da atuação das Cortes de Contes em avaliar a forma de organização das estruturas jurídicas do Estado e suas ações, contribuindo para que as políticas públicas atinjam sua finalidade. A conclusão é de que, considerando a saúde como direito fundamental, deve o Estado garantir o acesso ao serviço e, por conseguinte, o Tribunal de Contas realizar a fiscalização da política pública, especialmente por meio da avaliação, de forma a exigir sua prestação, atendendo ao desenho constitucional, sob pena de responsabilização do gestor.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas. Avaliação. Políticas Públicas. Saúde

Abstract

This study aims to analyze the performance of the Court of Auditors in the evaluation of public health policies based on external control. The problem that guides the research is to identify whether the external control exercised by the Court of Auditors allows public health policies to be provided as determined by the Federal Constitution. The research method will be deductive and the research technique bibliographical. The work is divided into two segments, which correspond to the specific objectives. First, the performance of the Court of Auditors in the evaluation of State and Government public policies is discussed, based on the external control exercised. Then, the performance of the Court of Auditors in the control of public health policies is analyzed. From the objectives, results were obtained that lead to the understanding of the performance of the Cortes de Contes in evaluating the form of organization of the legal structures of the State and its actions, contributing for the public policies to reach their purpose. The conclusion is that, considering health as a fundamental right, the State must guarantee access to the service and, therefore, the Court of Auditors should carry out the inspection of public policy, especially through evaluation, in order to demand its provision, complying with the constitutional design, under penalty of making the manager responsible.

¹ Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, auditora de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Acre. <https://lattes.cnpq.br/5833016794886954>

Keywords: Court of Auditors. Avaliation. Public policy. Health

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas na avaliação das políticas públicas de saúde a partir do controle externo. Por ser a saúde um direito fundamental, o Estado deve garantir seu acesso de forma ampla, universal e gratuita. NO entanto, conforme estabelece a Constituição Federal, o Tribunal de Contas exerce a função de fiscalizar as ações e programas previstos nas políticas públicas de saúde.

O problema que norteia a pesquisa é identificar se o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas permite que as políticas públicas de saúde sejam prestadas conforme determina a Constituição Federal. O método de pesquisa será o dedutivo e a técnica de pesquisa a bibliográfica.

No exercício do controle externo o Tribunal de Contas possui como uma das suas atribuições a avaliação das ações e programas realizados a partir das decisões tomadas pelo gestor para atender ao interesse público considerando a eficiência, eficácia e efetividade. Por conseguinte, possui como finalidade fiscalizar a aplicação do dinheiro público na concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

O trabalho divide-se em dois segmentos, que correspondem aos objetivos específicos. Primeiro aborda-se a atuação do Tribunal de Contas na avaliação das políticas públicas de Estado e de Governo, a partir do controle externo exercido. Em seguida, é analisado a atuação do Tribunal de Contas no controle das políticas públicas de saúde.

2. A RELAÇÃO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS E A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E DE GOVERNO

A partir da Constituição Federal de 1988, a instituição Tribunal de Contas foi fortalecida, consolidando um sistema de controle externo capaz de examinar não apenas as despesas e os recursos no aspecto numérico e contábil, mas também assegurar que eles atendam aos objetivos estabelecidos na lei orçamentária. Este sistema de controle está diretamente relacionado à complexidade daquilo que será controlado e, por isso a necessidade de se estabelecer um controle também sobre as estruturas que formam o poder político. Neste sentido, quanto mais avançada, complexa e pluralista a sociedade, maior será a necessidade de

se garantir a existência de mecanismos de controle do poder político.

A especificidade do Tribunal de Contas é que lhe permite realizar o acompanhamento das políticas públicas como ator na avaliação desde a formulação, possibilitando fazer determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados, dentro de suas funções fiscalizadora, corretiva, informativa, sancionadora, julgadora e opinativa. Faz determinações quando dispositivos legais não estão sendo observados e recomendações nas hipóteses em que, embora não haja obrigatoriedade legal, os resultados finalísticos não são satisfatórios.

A atuação das Cortes de Contas consiste em avaliar a forma de organização das estruturas jurídicas do Estado e suas ações, fortalecendo o diálogo democrático e contribuindo para que as políticas públicas atinjam sua finalidade.

Por isso, pode-se afirmar que as políticas públicas se materializam a partir de uma ação administrativa em que se pressupõe a existência de órgãos e orçamento (RECK; BITENCOURT, 2016). Como programa ou ação, a política pública implica na existência de um sujeito ativo que é sempre o Estado. Sua atuação é indispensável na elaboração, planejamento, execução ou avaliação seguindo sempre o regramento definido no Estado de Direito.

De uma forma ampla, a distinção entre política pública de Estado e de Governo traz como consequência a observância obrigatória da administração pública em seguir uma política pública, vez que se de Governo compreende uma menor estabilidade já que depende de eventuais interesses.

Tradicionalmente, política pública de Estado tem como seu conteúdo a estruturação do Estado, da soberania e da ordem pública, enquanto a de governo estaria relacionada a promoção pontual e determinável de direitos fundamentais (AITH, 2006). Como o Estado possui obrigações primárias essenciais, as políticas públicas necessárias para o seu cumprimento serão políticas públicas de Estado, a qual não poderão ter a ruptura de sua continuidade e nem poderão ser delegadas a terceiros. Assim, atividades de fiscalização e regulação estão inserida na política de Estado. Por conseguinte, toda política de governo está voltada para a satisfação do interesse público, mas que não, necessariamente, represente atividade essencial do Estado (AITH, 2006).

Observar as diferenças entre política pública de Estado e de Governo é fundamental para delimitar o que pode ser alterado, estabelecer uma ordem de importância na realização das políticas públicas, definir a priorização dos recursos a serem empregados na execução das

políticas públicas e atribuir responsabilização na hipótese de uma política pública não ser realizada.

No entanto, as políticas públicas de Estado estariam inseridas na Constituição Federal o que traria maior estabilidade, generalidade e exigibilidade, inclusive judicial (BITENCOURT; RECK, 2021). Possuem prioridade em relação à aplicação de recursos estando conectadas às cláusulas pétreas e, por isso, podem ser judicializadas podendo provocar a responsabilização dos agentes que as descontinuam.

Por outro lado, as políticas públicas de Governo, ou como Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 18) menciona, “programas de ação governamental em sentido próprio”, atenderiam a interesses de grupos numa menor obrigatoriedade, vez que poderiam ser alteradas.

Compreende-se como política de Estado, quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a proteção ao Estado Democrático de Direito, bem como a garantia da soberania nacional e da ordem pública. Será de Estado, quando voltadas a estruturá-lo, a fim de garantir as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos (AITH, 2006). Será de Governo, quando os objetivos forem de promover ações pontuais de proteção e promoção dos direitos fundamentais específicos expressos na Constituição Federal ou em normas infraconstitucionais.

Segundo a definição de Bittencourt e Reck (2021, p. 645),

É frequente a associação de que as políticas públicas de Estado gerariam maior vinculação aos poderes institucionais, tanto no âmbito da implementação, quanto no âmbito do controle, enquanto que nas políticas públicas de governo existiria maior margem de juízo de conveniência e oportunidade, ensejando, assim, maior discricionariedade e menor incidência do controle.

Normalmente, elementos de Estado apresentam uma vinculação por estarem conectados com as cláusulas pétreas, enquanto os elementos de governo poderão ser vinculados ou discricionários determinando uma característica a partir de seu regime jurídico. Em relação aos interesses, nos elementos de Estado há uma tendência em ser universal assumindo um longo prazo de geração de resultados, o que não ocorre nos de Governo.

O papel do Tribunal de Contas é exercer o controle externo, tendo como uma das suas atribuições a avaliação das decisões tomadas pelo gestor para atender ao interesse público considerando a eficiência, eficácia e efetividade. Possui como finalidade fiscalizar a aplicação

do dinheiro público na concretização das políticas públicas. Por conseguinte, a realização e a defesa dos direitos fundamentais dependem do equilíbrio da atividade financeira do Estado, tendo em vista que a concretização deles demandam o investimento de recursos públicos.

Segundo Ricardo Schneider Rodrigues (2014),

o controle dos Tribunais de Contas de atuar, primordialmente, para reconduzir o titular da competência para a elaboração e implementação de políticas públicas à trilha do respeito à Constituição, à lei e, em especial, da concretização dos direitos fundamentais. São órgãos jurídicos dotados de instrumentos variados e hábeis a exercer eficazmente o controle de políticas públicas, à exceção do denominado controle do resultado final esperado que, a rigor não é controle de política pública.

Este controle é possível ser exercido por meio de auditorias operacionais, por exemplo, avaliando se as políticas públicas de Estado e de Governo planejadas estão sendo realizadas e de que forma atendem ao interesse público e a realização da boa administração. Avalia se os objetivos estavam definidos, se os produtos e resultados eram possíveis de serem realizados, se os meios eram adequados, se os fatores externos foram considerados e se os elementos externos não previstos influenciaram o resultado, de forma a verificar a eficácia e efetividade das ações e programas previstos nas políticas públicas.

Como resultado das auditorias, os Tribunais podem fazer as recomendações, as quais devem ser observadas sob pena do gestor ser responsabilizado acaso não apresente justificativa por não ter adotado-as.

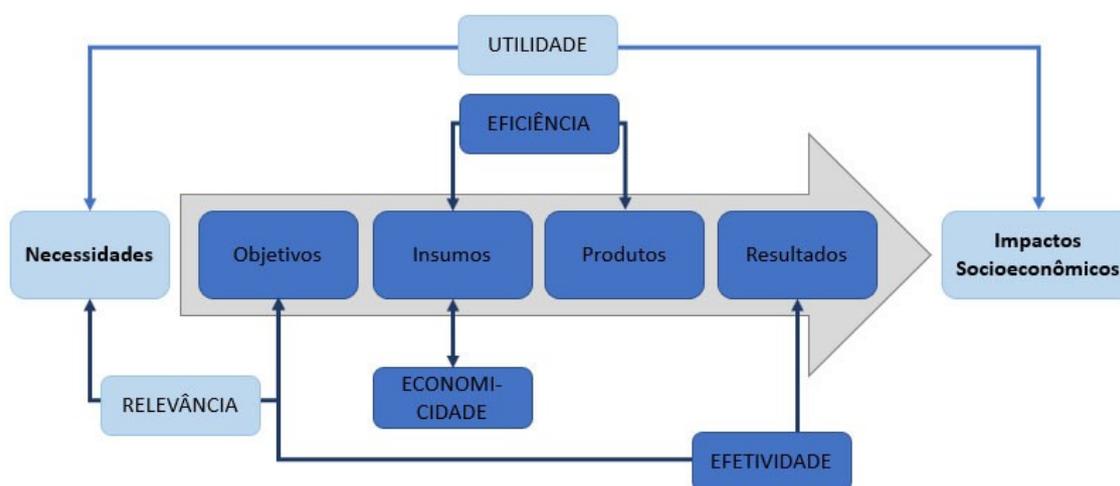
Por serem os Tribunais de Contas entidades fiscalizadoras, seguem um padrão metodológico internacional proposto pela Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a qual tem como objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização. Por conseguinte, no Brasil, o Instituto Rui Barbosa realiza a função de adaptação e organiza as orientações aos Tribunais de Contas, por meios de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), com objetivo de auxiliar as entidades fiscalizadoras na avaliação das políticas públicas.

No que diz respeito às políticas públicas, o Instituto Rui Barbosa editou a NBASP 9020, que corresponde a GUID 9020- Evaluation of Public Policies, da INTOSAI, a qual orienta o modo adequado, científico e independente de proceder na avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2020) no âmbito dos Tribunais de Contas. Nas orientações da NBASP 9020 resta evidenciado que a avaliação é uma atividade ampla que contempla diversos tipos de auditoria, dentre as quais a auditoria operacional. Entretanto, o foco da auditoria operacional é a

avaliação de economicidade, eficiência e efetividade, enquanto da avaliação de políticas públicas é a estimativa do impacto global de uma política, ou seja, uma atividade mais ampla utilizando-se de ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com outro objetivo.

Para o controle externo, a avaliação de política pública consiste num “exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade” (BRASIL, 2020, p. 7). As avaliações feitas pelos Tribunais de Contas relativa às políticas públicas possuem um objetivo amplo de contribuir para uma área específica da política por meio da verificação do planejamento e eficiência, accountability, implementação e efetividade de sua execução, produção de conhecimento e fortalecimento institucional.

O diagrama apresenta de forma resumida a diferença no foco entre a avaliação de políticas públicas e a auditoria operacional (BRASIL, 2020, p. 8)



Legenda do esquema:

- Específico à avaliação de políticas públicas.
- Utilizado em auditoria operacional, bem como em avaliação de políticas públicas.

Com isso, pode-se perceber que a avaliação de políticas públicas considera a relevância e a utilidade da política relativo a todos os resultados e impactos, de acordo com os objetivos estabelecidos a partir do interesse público. O objeto a ser avaliado pode ser uma política pública composta por vários programas, apenas o programa ou apenas os instrumentos de modo a possibilitar o exame de sua viabilidade.

Os Tribunais de Contas podem realizar a avaliação das políticas públicas na formulação, na implementação, durante a execução ou após sua conclusão numa análise retrospectiva. A sua atividade de avaliação influencia os resultados no ciclo de políticas públicas, por exemplo, na elaboração da agenda ao constatar que os direitos fundamentais não estão sendo atendidos; na formulação, ao concluir que fere objetivos constitucionais; ou, na implementação, ao oferecer propostas que venham a alterar o resultado.

As avaliações realizadas pelo Tribunal de Contas consistem em análises periódicas e objetivas relativa à concepção, implementação ou resultado de uma política pública, projetos ou programas planejados, em andamento ou concluídos (BRASIL, 2021). Podem ser *ex ante*, ou diagnósticas, de forma a contribuir para o dimensionamento da demanda, identificação do problema social ou alteração na agenda governamental, realizada na formulação da política pública. Avaliações *in itinere*, ou de implementação, contribui para a otimização das ações e dos custos, melhoram a qualidade do serviço e provocam o aprimoramento da política pública durante a implementação. E as avaliações *ex post*, que são utilizadas para medir os efeitos concretos das políticas públicas, sua relevância, resultados, impactos e sustentabilidade quanto a qualidade e o valor público do gasto de forma a orientar sobre a viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

O resultado de uma avaliação estará contido no relatório final de avaliação que poderá ser precedido de relatórios preliminares. Nele deverá estar contido o contexto geral da qual a política pública foi implementada, a apresentação dos dados e dos achados, bem como a análise da apresentação dos dados obtidos.

No âmbito das Cortes de Contas, o relatório final é submetido ao contraditório possibilitando que os atores que implementaram e executaram as políticas públicas possam se manifestar e debater sobre as conclusões preliminares. O resultado da avaliação destina-se a ser usado no processo de tomada de decisão e serve como mecanismo de monitoramento das políticas públicas, inclusive para fomentar o controle social.

A tarefa de avaliar uma política pública de forma objetiva enfrenta diversas dificuldades, tais como as de definir as metas, isolar e avaliar os efeitos de uma política, coletar informações e desenvolver parâmetros objetivos capazes de fomentar a avaliação. Para Machado e Iocken (2021)

a despeito das dificuldades, o avanço do sistema de accountability exige que o exame das contas públicas exercido pelos Tribunais de Contas não se restrinja ao

mero exame das dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas, mas que avance para contribuir de modo real com o planejamento e a execução das políticas públicas, esclarecendo à sociedade como recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum. Torna-se, assim, um instrumento não apenas de controle, mas de planejamento e de auxílio para a tomada de decisão governamental.

De fato, a avaliação pode ser realizada por uma variedade de atores governamentais e não governamentais, mas é o Tribunal de Contas o ator nato para realização da avaliação da política pública, vez que, além de previsão constitucional, possui um corpo técnico altamente especializado e independência em relação ao planejamento, implementação e execução da política.

Um dos propósitos da avaliação de políticas públicas é realizar alterações, se considerado necessário. Essa relação ente a avaliação e a mudança de uma política pública implica num processo de aprendizado. Este pode ser considerado como uma tentativa de ajustar as metas ou técnicas à luz das consequências de políticas públicas passadas e novas informações.

O processo de aprendizado pode ser endógeno ou exógeno. Endógeno, quando seu objetivo é aprender sobre estruturas ou instrumentos de políticas públicas; e exógeno, que ocorre fora do processo de políticas públicas que pode provocar mudanças na forma de pensar e embasar a política pública (ALVES, 2004).

Embora se reconheça a possibilidade de o controle sobre políticas públicas ser exercido pelo judiciário, pela sociedade e pela própria administração, é o Tribunal de Contas quem exerce de forma mais adequada, por meio de avaliação, auditorias ou outros instrumentos, em razão da complexidade das políticas públicas. Por ter uma visão ampla, técnica e dispor de mecanismos de fiscalização, ele não se limita a verificação da existência de um direito fundamental, como ocorre no judiciário, por exemplo.

Considerando a crescente demanda por eficiência na Administração Pública para efetivação dos direitos fundamentais, o Tribunal de Contas vem aprimorando seus mecanismos de fiscalização de modo a participar ativamente na condução das políticas públicas de Estado e de Governo, não só verificando o atendimento dos limites constitucionais mínimos de gastos em saúde, como também verificando o impacto na aquisição de medicamentos sem licitação para atender à decisão judicial, por exemplo.

3. TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito à saúde como um direito social fundamental que deve ser assegurado, nos termos do artigo 196, a todos pelo Estado, mediante “políticas públicas e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Referido direito é entendido não só como um direito fundamental, mas como também um dever fundamental em razão do modelo de Estado adotado pelo Brasil – Estado social e democrático de direito.

Neste sentido, o Brasil tem como finalidade precípua assegurar que os direitos fundamentais sejam efetivados garantindo uma condição mínima de dignidade às pessoas. Isto faz com que o Estado tenha uma conduta intervencionista na ordem econômica e social de forma a assegurar recursos materiais capazes de realizar os direitos básicos, com o mínimo existencial (SOUZA; FERREIRA, 2021).

O direito à saúde guarda relação com o mínimo existencial, que corresponde a prestações materiais mínimas necessárias para garantir uma existência digna que não pode retroceder ou ter seu conteúdo reduzido, consiste num conjunto de situações materiais indispensáveis a uma existência humana digna. Indiscutivelmente, o direito à saúde guarda relação com diversos outros direitos fundamentais, tais como, direito ao trabalho, moradia, lazer etc., pois se ausente, representa uma limitação na existência humana.

No entanto, não raras vezes, o Estado argumenta a impossibilidade material de custear todos os direitos sociais e por isso, concretizar o direito fundamental à saúde, alegando a reserva do possível. Vale destacar que prevalece na doutrina brasileira o entendimento de que a reserva do possível seria um limite do direito fundamental social, quando se relaciona ao aspecto lógico de escassez de recursos e não mera alegação de custo, como fruto de escolhas realizadas pelo poder público (MARTINS, 2022).

Desta forma, o simples argumento de reserva do possível ou de inexistência de recursos não é suficiente para afastar a responsabilidade do Estado na efetivação do direito à saúde. Por se tratar de um direito fundamental, deve o Estado promover as adequações necessárias para atender as despesas com saúde, a partir dos recursos disponíveis. Significa dizer que o Estado não pode se eximir de suas obrigações constitucionais alegando mera falta

de recursos.

O texto constitucional dispõe, em seus artigos 196 a 200, os meios e instrumentos pelos quais o direito à saúde deverá ser efetivado. A realização do direito à saúde deverá ser feita por meio de políticas públicas a cargo do Estado, através de um Sistema Único. Disso, verifica-se, que as políticas públicas de saúde podem ser de Estado ou de Governo. Na verdade, a política macro de prestação de Serviço de Saúde equivale a uma política pública de Estado que, no caso, compreende outras políticas de governo, tais como, vigilância sanitária, fornecimento de medicamentos entre outros.

Para que o direito à saúde venha a ser concretizado é necessário ser planejado e estar inserido no orçamento como forma de garantir os recursos suficientes para o seu financiamento. Esse orçamento é que vai garantir a execução da política pública, vez que conecta o sistema político-jurídico ao econômico. Isto porque a política pública prevista na norma, planejada e incluída no orçamento será concretizada de acordo com os recursos ali dispendidos (RECK; SCHROER, 2022).

O orçamento nada mais é, segundo a definição de Harrison Leite (2021, p. 102) do que “uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.” Como regra, o orçamento deve ser executado de acordo com as programações orçamentárias estabelecidas, pois trata-se de uma norma e a sua inobservância pode refletir em crime de responsabilidade previsto no artigo 85, inciso VI da Constituição Federal, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade.

Especialmente em relação à saúde, a Constituição Federal estabeleceu um percentual mínimo para as ações de saúde. Isto significa dizer que, dentro do orçamento público do Estado, há uma obrigatoriedade em garantir recursos financeiros mínimos para efetivação do direito fundamental à saúde. E isto deve ocorrer em todas as unidades da Federação, já que todos são responsáveis, no âmbito de suas competências e atribuições conforme estabelece a Carta Magna.

Para que haja organização e funcionamento dos serviços de saúde, o artigo 198 da Constituição Federal, instituiu o Sistema Único de Saúde com objetivo de estabelecer uma rede regionalizada e hierárquica de ações e serviços, de forma descentralizada, com atendimento integral e participação da comunidade por meio de Conselhos. Além da norma

constitucional, a LC nº 141/2012 estabeleceu percentual mínimo para gastos com saúde no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como regras de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

Fica evidente, portanto, a relevância da implementação das políticas públicas de saúde de forma não só a atender os preceitos legais como também buscar pelo atendimento ao direito fundamental da saúde por meio de resultados razoáveis e eficientes (SOUZA; FERREIRA, 2021).

Por outro lado, torna-se indispensável a fiscalização das políticas públicas de saúde pelo Tribunal de Contas diante da complexidade do sistema de saúde. Portanto, o exercício do controle não pode ocorrer apenas no aspecto quantitativo, mas também qualitativo posto que direcionado a efetivação do direito fundamental à saúde.

No que se refere ao controle exercido pelo Tribunal de Contas, em relação às políticas públicas de saúde de Estado, pode ser realizado por meio das prestações de contas anuais ou em relatório bimestrais (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e trimestrais (Relatório Resumido de Gestão Fiscal) em que se verifica o dispêndio do gasto em saúde e a realização das políticas públicas de saúde de Estado. Verifica-se, neste caso, se houve o cumprimento da lei orçamentária, planos e programas de governo, através da avaliação a *posteriori*.

Paralelo a isso, o Tribunal de Contas realiza inspeções, auditorias, verificações e fiscalizações sobre atos, contratos instrumentos e políticas públicas de governo, objetivando avaliar a qualidade dos gastos com saúde, especialmente relativo a economicidade, eficiência e efetividade. Avalia de forma prévia (na formulação) ou concomitante (na implementação) as ações governamentais buscando contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde.

Assim, considerando a saúde como um dever do Estado que se materializa no acesso universal e igualitário previsto na Carta Magna, torna-se de relevância pública todas as ações e serviços relacionados a saúde. Por isso, a importância do órgão de controle externo, com atribuições constitucionais, assumir a sua avaliação e fiscalização de forma a buscar a otimização dos recursos públicos escassos para a concretização do direito social fundamental à saúde.

A política pública de saúde é uma das mais complexas no Estado brasileiro. Possui elementos de política pública de Estado e de Governo, de caráter universal, abrangendo

múltiplos instrumentos (serviços públicos, fomento, regulação e poder de polícia) executada por todos os entes da federação, com múltiplas organizações e fluxos de decisão. Ela efetiva o direito à saúde previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988 como um direito de todos e dever do Estado.

Para a Organização Mundial da Saúde, o conceito de saúde vai além da ausência de doenças. Compreende o bem-estar físico, mental, emocional e social. É um direito fundamental conectado a outros direitos fundamentais, cuja realização resguarda o respeito à dignidade humana (SOUZA; FERREIRA, 2021). É um direito fundamental, mas também um dever fundamental do Estado, decorrente do modelo prestacional (Estado social e democrático de direito) adotado pelo Brasil, o qual deve prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Importante lembrar que estas normas constitucionais são definidoras de direito subjetivo, possibilitando o cidadão exigir do Estado prestações positivas e negativas necessárias para a implementação de meios que garantam o seu exercício.

O reconhecimento expresso no texto constitucional possibilitou o desenvolvimento do sistema de saúde brasileiro, especialmente com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, como um dos maiores sistemas de políticas públicas de inclusão social. Estabeleceu também a competência comum dos entes federativos em matéria de proteção e defesa da saúde, sendo responsáveis pela execução de ações e serviços destinados a cuidar da saúde (AITH, 2017).

O Sistema Único de Saúde é formado por um conjunto de ações e serviços de saúde relacionadas a condição de cidadania e dignidade humana. É prestado por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da Administração direta e indireta e pelas fundações mantidas pelo Poder Público. As ações e serviços são prestados independentemente de qualquer contraprestação do indivíduo, de forma universal. Compreende uma rede regionalizada e hierárquica de ações e serviços que visam garantir o atendimento integral e a participação da comunidade.

Em razão desta proteção do direito à saúde, emergiram deveres ao Estado brasileiro por meio das políticas públicas, especialmente ao poder executivo, que possui a função precípua de executar as políticas públicas necessárias. Por ser a saúde um bem jurídico constitucionalmente tutelado, o Poder Público deve zelar por sua integralidade, devendo formular e implementar a política pública de forma a garantir ao cidadão o acesso universal e

igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar, dentre tantos outros serviços de saúde.

Considerando o caráter prestacional do direito à saúde em que o sistema jurídico, político e social deve protegê-lo, cabe ao Estado orientar a concepção de que esse sistema de proteção deve ser observado por todos os espaços de decisão na formulação de políticas públicas. O planejamento destas políticas públicas demanda uma postura mais ampla, organizada e racionalizada no planejamento, tendo em vista que a política pública de saúde se encontra incluída nas políticas públicas sociais, as quais devem estar interligadas às políticas econômicas (PRATA, 2013).

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei nº 8.080/90, trazem um rol de princípios, objetivos e garantias de proteção à saúde, os quais devem estar na base de planejamento de qualquer política pública de saúde, que consistem num sistema de proteção à saúde universal, igualitário e gratuito. Universal porque qualquer pessoa em território brasileiro deve ter acesso aos serviços de saúde oferecidos pela rede pública de atendimento. Isto inclui os estrangeiros, usuários do SUS e usuários vinculados ao sistema de saúde suplementar.

Por igualdade, compreende-se as mesmas oportunidades de acesso aos serviços de saúde, sem qualquer distinção, preconceito ou privilégio de forma integral, abrangendo o atendimento em todos os níveis de complexidade. E a gratuidade garante o acesso a todos os serviços, independente da condição social do usuário do sistema público de saúde, se é contribuinte ou não ou se está vinculado a um sistema de saúde privado. Pelo simples fato de ser um cidadão em território nacional, tem direito ao acesso ao sistema de saúde de forma integral e gratuita.

Com o sistema único de saúde, o acesso à assistência médico-hospitalar passou a ser de caráter universal, sem necessidade de qualquer comprovação de renda ou condição socioeconômica. Até então, era limitado aos trabalhadores com vínculo formal, segurados pela Previdência Social (LEAL; MAAS, 2020).

A Lei Orgânica da Saúde estabeleceu condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como organização e funcionamento dos serviços e ações, a partir de critérios para formulação e execução das políticas econômicas e sociais da saúde. Estes serviços e ações devem proporcionar a redução de riscos de doença e de outros agravos e na afirmação de condições que assegurem acesso universal e igualitário.

No Brasil o sistema de saúde público adotou um processo de descentralização administrativa em que todos os entes possuem competência concorrente, tendente à municipalização dos serviços, atribuindo aos Municípios a responsabilidade de prestá-los à população local, mediante cooperação técnica e financeira da União e Estados (Constituição Federal, artigo 30, inciso VII).

Segundo Lucília Alcione Prata (2013),

A Constituição e a LOS atribuíram aos Municípios a função principal de atendimento à saúde básica e de pronto atendimento da população, sem excluir a responsabilidade solidaria dos demais entes federados, em busca de máxima efetividade, mediante cooperação integrada de todos os Poderes Públicos – município, estados e União – em todos os níveis de atendimento.

Portanto, o dever de prestar os serviços de saúde e as ações foram atribuídos a todos os entes da Federação financiado com recursos provenientes da União, estados, Distrito Federal e municípios, inclusive em percentual vinculado a receita de impostos objetivando uma maior efetividade das políticas públicas de saúde pautada na boa administração.

A Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu a obrigatoriedade de percentuais mínimos para gastos com a saúde. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 86/2015 fixou para a União o percentual mínimo de 15% da sua receita corrente líquida a ser aplicado nos gastos com saúde, enquanto os estados e o Distrito Federal devem garantir a aplicação não inferior a 12% da arrecadação de impostos e de transferência obrigatória e os municípios 15%, conforme estabelece a Lei Complementar nº 141/2012.

Ao exercer a fiscalização da política pública de saúde, o Tribunal de Contas deve considerar não só o aspecto quantitativo a ser verificado nas prestações de contas, mas também o qualitativo por meio de auditorias, inspeções, denúncias e verificações. Vale lembrar que a gestão dos recursos orçamentários tem sido um desafio para a nova abordagem direcionada à busca da eficiência nos resultados e na geração de valores à sociedade

O cumprimento desse direito não poderá ser mitigado ou restringir às alegações de limitações orçamentárias e financeiras, uma vez que o artigo 6º c/c artigos 196 a 200 da Constituição Federal respaldam a saúde como integrante do mínimo existencial e ligado ao direito à vida. Por isso, mais do que nunca, necessária a fiscalização do Tribunal de Contas para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, especialmente saúde, com escolhas alocativas de qualidade (SOUZA; FERREIRA, 2021).

Da mesma forma, a Lei Complementar nº 141/2012 também estabeleceu normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo, estabelecendo competências aos Conselhos de Saúde os quais devem avaliar a gestão dos Sistema Único de Saúde no âmbito do respectivo ente da Federação.

A Constituição Federal, ao estabelecer o direito à saúde como um direito fundamental, determinou a obrigatoriedade dos entes federativos garantirem e prestarem os serviços públicos de saúde, conforme estabelecido nas políticas públicas de Estado e de Governo. De uma forma geral, as políticas públicas de saúde são políticas públicas de Estado, vez que estão definidas e formalizadas no próprio texto constitucional, interligada a políticas públicas sociais e econômicas. Suas garantias, princípios e metas estão previamente estabelecidas na Constituição e vinculadas aos princípios constitucionais da proteção universal e integral à saúde.

Pode-se afirmar que grande parte da política pública de saúde é uma política pública vinculante, porque deve ser desenhada a partir dos fundamentos, princípios e objetivos que o Estado busca alcançar a partir das diretrizes traçadas no texto constitucional. Mas isto não significa considerar que não possa existir políticas públicas de saúde como políticas de governo. Estas encontram-se dentro de uma certa margem de escolha do governante e estão contidas nas plataformas e planos de governo, servindo de metas para um determinado governo em sua gestão.

Através das políticas públicas que o Estado organiza a efetivação das ações e serviços de saúde, como determina os artigos 196 a 200 da Constituição Federal. De forma geral, o dever de garantir a prestação do direito à saúde ocorre por meio e políticas públicas sociais e econômicas que visem reduzir o risco de doenças e de outros agravos bem como o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Portanto, as políticas públicas possuem um objetivo previamente definido através de sua formulação, em consonância com o texto constitucional de modo a efetivar os direitos fundamentais (SOUZA; FERREIRA, 2021).

Ao assegurar a promoção dos direitos fundamentais, a Constituição Federal determina um agir do Estado para realizar as escolhas dos elementos das políticas públicas que devem estar alinhadas às prioridades vinculantes da Carta Constitucional.

Por ser o direito à saúde um direito do cidadão e um dever do Estado de implementar as políticas públicas de prevenção e atendimento, a sua omissão pode ser considerada

inconstitucional e, por isso, por meio do exercício do controle externo, o Tribunal de Contas deve exigir sua realização, sob pena de responsabilidade do gestor.

Ao realizar o controle externo, o Tribunal de Contas faz o acompanhamento sobre o cumprimento dos programas e ações de governo envolvendo a avaliação de seus objetivos e metas, bem como a alocação e uso dos recursos públicos para realização da política pública de saúde. Observa-se, portanto, se os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade estão presentes na gestão pública.

Importante destacar que as instituições, em especial o Tribunal de Contas, devem estar orientadas a funcionar de forma a contribuir com uma eficiente administração seja do ponto de vista político, social ou econômico. Por isso a necessidade de se debruçar sobre o desenho de uma política pública e seus resultados, vez que poderá haver perdas significativas caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa (MENEQUIN; OLIVEIRA, 2021).

Verifica-se, portanto, que a partir da proteção constitucional dos direitos fundamentais se estabeleceu a obrigação do Estado em realizar estes direitos, os quais são efetivados por meio de políticas públicas. Especialmente em relação a política pública de saúde, o Estado deve realizá-lo e para tanto irá praticar ações e programas os quais serão fiscalizados por meio do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal é a matriz de todas as políticas públicas, vez que suas ações e programas servem para a realização dos direitos fundamentais. Portanto, devem sempre ser formuladas, implementadas e avaliadas à luz e sob seus paradigmas. Por isso, o papel fundamental do Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, em avaliar as políticas públicas, especialmente de saúde, de forma a exigir a sua implementação considerando a economicidade, eficiência e efetividade.

Por isso a necessidade da atuação dos Tribunais de Contas em relação às políticas públicas. Em verdade, ao realizar o controle sobre as políticas públicas de Estado e de Governo, monitorando as ações e atividades dos gestores, podem propor que reavaliem suas escolhas, reconsiderando suas opções diante dos recursos limitados e da discricionariedade do administrador, desde que respeitado o cumprimento da legislação pertinente.

Pode-se concluir que ao Tribunal de Contas compete a missão de acompanhar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária relativa a realização e implementação de políticas públicas, de modo que o dinheiro público seja empregado em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes, as quais devem garantir a efetivação dos direitos fundamentais, bem como em relação a legitimidade e eficiência. Além disso, o controle exercido pela Corte de Contas não está restrito apenas a análise de despesa e receita no aspecto numérico e contábil, mas também assegurar que as despesas realizadas atendam aos interesses públicos contidos nas leis orçamentárias.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. Efetivação do direito à saúde em seus múltiplos caminhos. Novas institucionalidades para a solução de conflitos em saúde. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

AITH, Fernando Mussa Abujamra. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas (Coord). **Judicialização da saúde: a visão do poder executivo**. São Paulo: Saraiva, 2017, p.114-135.

ALVES, André Hiroshi Hayasshi. **O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas**. Monografia (especialista em controle externo) Tribunal de Contas da União – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2004

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas Públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelo decisório, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. In **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 12, n. 3, p.631/667, set/dez 2021. doi: 10.7213/ver.dir.econ.socv12i3.28105

BRASIL. **Resolução Conjunta Atricon/Abracom/ Audicon/ CNPTC/ IRB nº 1, de 27 de março de 2020**. Disponível em <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf> Acesso em 31/01/2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 22/03/2022

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: NBASP 9020 Avaliação de Políticas Públicas, Resolução IRB nº 03/2020**. Disponível em:

<https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politiclas-Publicas.pdf>, acesso em 27/01/2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006a

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. **Judicialização da saúde e controle jurisdicional de políticas públicas: entre informação e participação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**, 10ª ed, Salvador: Juspodivm, 2021

MACHADO, Luciane Beiro de Souza; IOCKEN, Sabrina Nunes. Políticas Públicas para a saúde e o bem-estar sustentáveis: diretrizes do DOS 3 na agenda do controle. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloisa Helena Antonacio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (Coord.). **Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 81-98. ISBN 978-65-5518-225-5

MARTINS, Flávio. **Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica**. 2ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MENEGUIN, Fernando B.; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Intervenções públicas em um cenário de pandemia e suas consequências – cautela e canja de galinha não fazem mal a ninguém. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Forum, 2021. p. 395-415. ISBN 978-65-5518-282-8

PRATA, Lucília Alcione. Um novo locus de formação das políticas públicas de saúde: o diagnóstico da saúde pela política judiciária do Conselho Nacional de Justiça. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 248-270

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Os Tribunais de Contas e o Controle de Política Pública**, Maceió: Viva Editora, 2014.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. In **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RECK, Janriê Rodrigues; SCHROER, Joice. Direito Fundamental à saúde: regime jurídico-prestacional e o financiamento da política pública do sistema único de saúde. In: GORCZEVSKI, Clóvis; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org). **Constitucionalismo Contemporâneo & políticas Públicas: novos desafios III**. Porto Alegre: Freee Press, 2022, p. 561-588.

SOUZA, Edvaldo Fernandes de; FERREIRA, Vanessa Rocha. A atuação dos Tribunais de Cotas e o direito à saúde em tempos de pandemia. In: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 149-182. ISBN 978-65-5518-078-7.