



Prestação de contas e o resgate da confiança no terceiro setor

24/02/2025

Nas últimas semanas, discute-se a necessidade de transparência em relação às emendas parlamentares direcionadas às organizações não governamentais (ONGs) e organizações sociais (OS), incluindo, nestas, as organizações sociais da saúde (OSSs). Sem dúvida, medidas que devem se transformar em realidade por meio de normativas emanadas dos Poderes responsáveis, sejam por decretos executivos, sejam por leis emanadas dos poderes legislativos.

Em evidência, uma manifestação do governo do estado de São Paulo, em que um decreto do excelentíssimo senhor governador Tarcísio de Freitas está em fase de construção para que entidades beneficiadas por emendas parlamentares divulguem publicamente, em seus sites, os valores recebidos e a forma como esses recursos foram utilizados. Essa exigência se aplicará tanto às emendas impositivas, de liberação obrigatória, quanto às voluntárias, destinadas a entidades indicadas por parlamentares. O decreto também prevê que as entidades apresentem um histórico de transparência referente aos últimos dois anos, além de condicioná-las à continuidade do recebimento de repasses caso cumpram integralmente os critérios estabelecidos.

O objetivo da norma é ampliar a fiscalização social, complementando os mecanismos de controle já realizados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e outros órgãos de auditoria, permitindo que a sociedade tenha acesso às informações sobre o uso de verbas públicas. Com essa iniciativa, São Paulo antecipa-se às diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal para emendas federais, garantindo que os repasses estaduais sigam o mesmo nível de rigor na prestação de contas.

Neste sentido, em despacho datado de 12 de janeiro de 2025, o ministro Flávio Dino, do STF (Supremo Tribunal Federal), determinou que, no prazo de 30 dias, o governo federal e os estados publiquem normas e orientações sobre prestação de contas no uso de emendas parlamentares pelas instituições de ensino superior e suas respectivas fundações de apoio. A decisão foi tomada nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 854).

Em despacho da mencionada ADPF, o ministro apontou o relatório da **Controladoria-Geral da União (CGU)** sobre resultados de auditorias realizadas em entidades sem fins lucrativos que recebem valores vultosos de emendas parlamentares; no caso em comento, foram instituições de ensino. *“Entre as entidades selecionadas na amostra, há um número significativo de Fundações de Apoio a Universidades, as quais são regidas pela Lei nº 8.958/1994. Ademais, há relatos nos autos de que tais Fundações, por intermédio de contratações de ONGs sem critérios objetivos, têm servido como instrumentos para repasses de valores provenientes de emendas parlamentares”*. Porém, devemos abrir o leque dessas necessidades para toda e qualquer espécie de entidade que recebe repasses dessa natureza.

Neste teor, o despacho, de modo significativo, aduz que os órgãos federais de responsabilidade pelo controle e fiscalização providenciem *“no âmbito de suas competências administrativas, a publicação de normas e/ou orientações para que haja aplicação e prestação de contas adequadas quanto às emendas parlamentares federais, com transparência e rastreabilidade”*. Determinando que tais medidas sejam aplicadas, *“por simetria, aos Estados, os quais devem proceder da mesma maneira, com a finalidade de orientar a aplicação e prestação de contas das emendas parlamentares federais”*.

Entendemos como louvável a determinação, bem como a manifestação dos estados, em particular, do estado de São Paulo em cumprir tais regras; porém, algumas perguntas devem ser feitas:

– *Quais serão os critérios e as obrigações contidas nesses portais de transparência para que seja integral e adequada a verificação da utilização da emenda parlamentar?*

– *Quais serão as formas de acesso para as Cortes de Contas e, mais, a sociedade civil de modo integral e concomitante à utilização da emenda?*

– *Qual o modo de apresentação no portal, inclusive o letramento, utilizado para que fiquem claras e objetivas as formas de aplicação dos recursos das emendas parlamentares, em riquezas de detalhes para que os interessados, em maior grau, o povo, verdadeiro “dono do dinheiro” e do poder [1], possam entender como estão sendo “gastos” os recursos repassados para estas entidades gestoras e executoras das entregas finais dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição?*

A resposta é simples. Os interessados, em especial, por meio da sociedade civil organizada, **deverão** ser convocados para que essa discussão possa alcançar patamares reais e tangíveis de transparência, e o rastreio das emendas parlamentares repassadas possa garantir o respeito e a confiança legítima daqueles que usufruirão da aplicação destes valores repassados, como uma garantia constitucionalmente observada [2].

Em nosso caso, damos ênfase à urgente necessidade da máxima transparência aos recursos direcionados ao setor da saúde, pois, no correr da história, é de notório saber os fatos ocorridos com recursos públicos na tragédia pandemia da Covid-19; porém, que aí não se resumem, observando reiteradamente práticas antiéticas (passado e presente), em potencial, à corrupção, em todos os ambientes. **Porém, para não fugir ao foco deste artigo, enfatizamos a necessidade da criação de mecanismos de fiscalização e controle dos gastos repassados às organizações da sociedade civil (terceiro setor) que se dispõem a gerir os equipamentos públicos de saúde (hospitais, clínicas, laboratórios, unidades básicas etc.).**

Spacca



Os programas de integridade são peças fundamentais para que se cumpra o tão aclamado princípio da legalidade, defendido por alguns como o verdadeiro compliance da administração pública, em que devem fazer exatamente aquilo que está previsto na lei; ou seja, tudo deve estar em “conformidade” com a legislação, aliás, é um princípio também constitucional básico, que se estende às entidades externas à administração direta e profissionais que fazem a gestão da saúde pública [3] [4].

Algumas normas já aduzem sobre a necessidade de programas de integridade (conformidade legal), combate à corrupção e obrigatoriedade de transparência para a administração pública e congêneres, bem como para empresas que contratam com estas, a exemplo da Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), Decreto nº 11.129/2022, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), Portaria Conjunta CGU/SMPE nº 2279/2015, Decreto nº 12.304/2024, dentre outras.

Neste sentido, faz-se importante destacar que, em âmbito federal, o Projeto de Lei 736/22, em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe a criação da Lei de Transparência das ONGs, determinando que as entidades que recebem recursos estrangeiros prestem contas semestralmente sobre suas fontes de financiamento e a destinação desses valores. A proposta prevê, ainda, a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não Governamentais (CNO), sob gestão do Ministério da Justiça, para centralizar e padronizar as informações sobre as atividades dessas instituições no país.

Radar da ética

Todavia, é urgente e necessário que essas normativas criem um fluxo de transparência em tempo real, como canal direto dos órgãos de controle e fiscalização e com a população, o que inclui, em potencial, instituições que primam pelo controle social da administração pública, como o Instituto Ética Saúde (IES), que tem suas raízes nos maiores anseios por um setor da saúde, público e privado, livre das mazelas da corrupção, que ferem de morte a dignidade humana e a dignidade empresarial.

Por oportuno, em meio a essas decisões e discussões nos âmbitos do Executivo, Legislativo e Judiciário, estamos com um projeto já em desenvolvimento, chamado Radar da Ética, e que, como ferramenta de controle social, pode servir de modelo para que a máxima transparência seja observada em relação às emendas parlamentares e outros repasses de verbas públicas possam ser acompanhados pela população em geral; porém, para que tenham efetividade, seria importante não apenas a voluntariedade daquelas instituições que se propõem a gerir o erário com seriedade e transparência, mas sim, a obrigatoriedade por meio da imperatividade do Estado.

E, como sugestão, em síntese, com necessidade de aprimoramentos e adequações a determinadas realidades, este fluxo segue uma ordem que a transparência deve ser obrigatória e detalhada desde o momento da entrada do recurso para a entidade gestora, independente do modelo de formalização com o Estado, até a entrega final, qual seja, a alta do paciente.

Detalhes e minúcias da aplicação das verbas públicas devem ser amplamente divulgados, o que não se pode dizer impossível e/ou inoperável, até porque cada entidade já possui (ou pelo menos deveria possuir) um sistema de gestão que acompanhe todo fluxo de aplicação das verbas, seja com pessoal, serviços, produtos ou qualquer outro meio. A ideia central é integrar todo este sistema e colocar em um portal da transparência 100% aberto para os órgãos de controle e para a sociedade civil em tempo real.

E, neste sentido, o Instituto Ética Saúde afirma a importância da criação deste protocolo de prestação de contas das organizações sociais de saúde e congêneres, fato este que já se procede em construção com um ente federativo no interior do estado de São Paulo como modelo piloto, em que a mencionada transparência e prestação de contas em tempo real será obrigatória; mas, para tal, precisamos do amplo apoio da sociedade, entidades representativas do setor da saúde, órgãos de controle e fiscalização, bem como dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como uma instituição idônea e independente, que busca o interesse público em primeiro lugar, o Instituto Ética Saúde (IES) se coloca à disposição do governo federal e de todos os entes federados, como o Governo do Estado de São Paulo, que está em fase de desenvolvimento dessa importante ferramenta, para auxiliar na criação destes protocolos de prestação de contas e transparência como medidas essenciais para a boa gestão pública e, por oportuno, parabeniza os gestores que já estão tomando as providências necessárias para que a **transparência** seja total, na esperança de um resgate da **confiança** pelo cidadão na administração pública e nas entidades do terceiro setor que fazem a gestão da saúde pública, na busca de uma sociedade honesta e livre desta nefasta conduta social que é a corrupção.

[1] Constituição Federal – Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. ***Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.***

[2] Constituição Federal – Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...);

Constituição Federal – Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)

Constituição Federal – Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os **direitos**

relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (...)

Constituição Federal – Art. 196. A **saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido 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 serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Constituição Federal – Art. 197. **São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor**, nos termos da lei, sobre sua **regulamentação, fiscalização e controle**, devendo sua **execução ser feita diretamente ou através de terceiros** e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

[3] Constituição Federal – Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

[4] Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8429/1992 – Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (...) Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (...) **§ 6º** Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. **§ 7º** Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-fev-24/prestacao-de-contas-e-o-resgate-da-confianca-no-terceiro-setor/>