

Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Rafael Lamera Giesta Cabral
Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira

Contratos de Gestão com Organizações Sociais

Mapa de Riscos, Fraudes
Recorrentes e Respostas
de Compliance Municipal



CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS



COMITÊ EDITORIAL

Prof.^a Dr.^a Liane Tabarelli

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof.^a Dr.^a Marcia Andrea Bühning

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Orci Paulino Bretanha Teixeira

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Voltaire de Lima Moraes

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Thadeu Weber

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof.^a Dr.^a Fernanda Medeiros

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Prof. Dr. Leandro Cordioli

Universidade Luterana do Brasil (ULBRA)

CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

MAPA DE RISCOS, FRAUDES RECORRENTES E
RESPOSTAS DE COMPLIANCE MUNICIPAL

Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Rafael Lamera Giesta Cabral
Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira



Diagramação: Marcelo Alves

Capa: Gabrielle do Carmo



A Editora Fi segue orientação da política de distribuição e compartilhamento da Creative Commons Atribuição-Compartilha Igual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R672c

Rocha, Afonso de Paula Pinheiro

Contratos de gestão com organizações sociais: mapa de riscos, fraudes recorrentes e respostas de compliance municipal [recurso eletrônico] / Afonso de Paula Pinheiro Rocha, Rafael Lamera Giesta Cabral e Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira. – Cachoeirinha : Fi, 2026.

118p.

ISBN 978-65-5272-274-4

DOI 10.22350/9786552722744

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Administração – Contratos – Compliance municipal. I. Cabral, Rafael Lamera Giesta. II. Oliveira, Lizziane Souza Queiroz Franco de. III. Título.

CDU 351.91:347.45

SUMÁRIO

Introdução	7
-------------------	----------

PARTE I
ANÁLISE ABRANGENTE DE FRAUDES EM CONTRATOS DE GESTÃO
ENTRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E ENTES PÚBLICOS (2019-2025)

1	19
----------	-----------

Introdução	
A. Contextualização das Organizações Sociais e Contratos de Gestão.....	19
B. As Organizações Sociais no mapa dos órgãos de controle.....	22

2	23
----------	-----------

Panorama anual das fraudes (2019-2025)	
A. 2019: Primeiros Sinais e Investigações	23
B. 2020: Fraudes em Contextos Emergenciais e Auditorias Iniciais.....	23
C. 2021: Desdobramentos e Novas Leis.....	26
D. 2022: Alertas dos Órgãos de Controle e Padrões Emergentes.....	27
E. 2023: Intensificação das Operações e Descobertas.....	30
F. 2024-2025: Operações Recentes e Continuidade das Investigações.....	32

3	37
----------	-----------

Tipologias detalhadas de fraudes	
A. Superfaturamento e Sobrepreço.....	37
B. Desvios Financeiros e Peculato	39
C. Fraudes em Licitações e Direcionamento de Contratos	41
D. Conflito de Interesses	42
E. Improbidade Administrativa.....	44
F. Funcionários Fantasmagoras	45
G. Lavagem de Dinheiro.....	46
H. Organização Criminosa.....	48
I. Fraudes nas Relações de Trabalho	49

4	51
----------	-----------

Atuação dos órgãos de controle	
A. Controladoria-Geral da União (CGU)	51
B. Tribunal de Contas da União (TCU)	52
C. Ministério Público Federal (MPF)	53
D. Polícia Federal (PF)	54
E. Ministério Público do Trabalho (MPT)	54

5	57
----------	-----------

Padrões recorrentes e implicações

Conclusões e recomendações**PARTE II****POLÍTICAS DE COMPLIANCE, ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ÓRGÃOS DE CONTROLE EM FACE DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NOS CONTRATOS DE GESTÃO COM ENTES PÚBLICOS****1****67****Introdução**

A. O que é compliance?.....	68
B. Compliance no Brasil	70
C. Pilares do compliance	72
D. ABNT NBR ISO 37301 e o ciclo PDCA (Plan/Do/Check/Act)	74
E. Fases de implementação do compliance	76
F. Auditoria em compliance (planilhas, checklists, inventário de <i>gaps</i> , 5W2H e simulações)	77

2**81****O modelo de publicização e o imperativo do controle**

2.1. Contextualizando as Organizações Sociais (OSs) na Administração Pública Brasileira....	81
2.2. O Papel do Ministério Público e Outros Órgãos de Controle na Salvaguarda do Interesse Público	83

3**85****Marco legal e institucional para a fiscalização de contratos com OSS**

3.1. Base Constitucional e Legal: Lei nº 9.637/98, ADI 1923/DF e Legislação Complementar.....	85
3.2. Interação dos Mecanismos de Controle: Controle Gerencial, Interno, Externo, Público e Judicial	87
3.3. Fragilidades Sistêmicas Comuns na Contratação e Gestão de OSs	89

4**93****Roteiro para prevenção e repressão de ilícitos ao longo do ciclo da política pública**

4.1. Fase 1: Planejamento e Consultas Sociais (Pré-Contratual)	93
4.2. Fase 2: Qualificação e Seleção das Organizações Sociais (Pré-Contratual).....	95
4.3. Fase 3: Formalização e Execução do Contrato	98
4.4. Fase 4: Pós-Contratual e Recuperação de Ativos	103

5**107****Conclusões e recomendações****6****109****Mensagem final aos gestores públicos****Referências****111****Sobre os autores****117**

INTRODUÇÃO

Este e-book apresenta um diagnóstico sistematizado sobre fraudes contratuais e ilícitos administrativos associados às contratações de Organizações Sociais (OSs) por municípios, especialmente no âmbito de contratos de gestão, voltados à execução de políticas públicas essenciais, como saúde e educação. O tema é contemporâneo, sensível e, ao mesmo tempo, estrutural: a adoção de arranjos de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos pode, em tese, ampliar a capacidade de entrega do Estado, mas também pode produzir zonas de opacidade e incentivos a práticas indevidas quando o desenho institucional do ajuste, a governança pública e os mecanismos de fiscalização não são suficientemente robustos.

O problema que orienta esta obra pode ser enunciado de forma direta: por que e como contratos de gestão com Organizações Sociais se tornam, em determinados contextos, ambientes propícios à ocorrência de fraudes, sobrepreços, direcionamentos, conflitos de interesse, quarteirizações irregulares, manipulação de metas e indicadores e, em situações mais graves, esquemas de lavagem de dinheiro? A pergunta não tem resposta simples, porque envolve fatores jurídicos, administrativos, econômicos e organizacionais. Parte das práticas ilícitas decorre de escolhas inadequadas no planejamento do ajuste, de cláusulas contratuais que fragilizam o controle, da baixa qualidade de informações públicas, da insuficiência de gestão por resultados e de falhas na segregação de funções no interior da Administração. Outra parte decorre de estratégias deliberadas de captura do processo decisório, de montagem de redes contratuais opacas e de uso

instrumental da flexibilidade típica do modelo para reduzir rastreabilidade de gastos, terceirizar indevidamente obrigações e diluir responsabilidades.

A experiência brasileira recente evidencia, com recorrência, que a ocorrência de desvios não se explica apenas por “falta de controle” no momento da execução. Ela costuma estar conectada a uma cadeia de decisões distribuídas ao longo de todo o ciclo da política pública: desde a formulação e o planejamento, passando pela seleção/qualificação e formalização do contrato de gestão, pela execução e monitoramento, até a prestação de contas, a apuração de responsabilidades e a recuperação de ativos. Em outras palavras, o risco é sistêmico e cumulativo: quando as portas de entrada ficam abertas, os problemas se multiplicam; quando os registros e os dados não existem, não circulam ou não são inteligíveis, a fiscalização perde capacidade de detecção; quando o desenho de metas é frágil, a gestão “por resultados” vira formalidade; quando o fluxo financeiro não é condicionado a evidências, o pagamento vira um fim em si mesmo; quando a transparência ativa não funciona, a participação social e o controle externo atuam tardiamente.

Nesse cenário, uma hipótese prática atravessa toda a obra e orienta suas proposições: grande parte dos problemas aqui mapeados pode ser prevenida — ou, ao menos, significativamente reduzida — se os municípios contratantes de Organizações Sociais estruturarem uma política pública de compliance e integridade aplicada às contratações e à gestão contratual. A expressão não se confunde com “mais burocracia”, nem com mera formalidade documental. Ao contrário, trata-se de um conjunto organizado de medidas preventivas e corretivas orientadas a riscos, capaz de elevar a qualidade do planejamento, reduzir zonas de discricionariedade não controlada,

aumentar rastreabilidade de decisões e gastos e fortalecer a responsabilização, antes que o dano se consolide.

Em termos operacionais, compliance pode ser compreendido como a capacidade institucional de assegurar conformidade com normas e padrões aplicáveis, por meio de procedimentos, controles e rotinas de verificação contínua. Em contratações públicas, isso envolve tanto o cumprimento do marco normativo (legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e demais deveres jurídico-administrativos) quanto a observância de regras internas, protocolos e cláusulas contratuais que materializam o dever de boa gestão. Assim, compliance não é sinônimo de “checagem formal” de papéis; é um modo de organizar a Administração para reduzir desvios, detectar inconformidades e responder com tempestividade e proporcionalidade.

Integridade, por sua vez, é a dimensão ético-institucional que dá sentido e direcionamento ao compliance. Enquanto compliance tende a ser compreendido como “aderência a normas”, integridade se vincula à coerência entre finalidade pública, padrões de conduta e decisões administrativas, de modo a impedir que o instrumento contratual seja utilizado para fins privados, para favorecimentos ou para a captura do processo decisório. Em contratações com OS, falar em integridade significa assegurar que as decisões de planejamento, seleção, execução e pagamento sejam orientadas por interesse público verificável, por critérios transparentes e por evidências auditáveis, reduzindo o espaço para conflitos de interesse, direcionamentos, contratações cruzadas e mecanismos de ocultação.

Uma política municipal de compliance e integridade para contratações com OS tem potencial preventivo elevado por três razões centrais.

Primeiro, porque atua a montante do problema, no planejamento e no desenho do ajuste. É nesse momento que são definidas metas, indicadores, formas de remuneração, regras de transparência, matriz de riscos, mecanismos de validação de entregas e condições de desembolso. Quando esses elementos são mal estruturados, a fiscalização posterior fica limitada a remediar danos. Quando são bem estruturados, a execução passa a ser governada por parâmetros verificáveis, e o contrato deixa de ser um “cheque em branco”.

Segundo, porque cria trilhas de evidência e rotinas de monitoramento capazes de detectar sinais precoces de fraude. Uma política de integridade bem desenhada define quais documentos e dados devem existir, com que periodicidade, em que formato, sob responsabilidade de quem e com quais mecanismos de validação. Isso diminui a dependência de apurações tardias, aumenta a capacidade de cruzamento de informações (pessoal, fornecedores, pagamentos, metas, subcontratações) e dificulta a reprodução de práticas como funcionários fantasmas, sobrepreços, serviços não prestados ou manipulação de relatórios.

Terceiro, porque organiza a resposta institucional e reduz assimetrias internas de poder e informação. Ao estabelecer papéis, fluxos decisórios, segregação de funções e procedimentos de correção (glosas, suspensão de pagamentos, notificações, abertura de apuração, rescisão, comunicação ao controle interno e externo), a política de integridade evita improvisos, fortalece a atuação do gestor e do fiscal do contrato e diminui o risco de captura da Administração por redes locais de interesse. A partir desse problema e dessa hipótese central, este e-book tem objetivos práticos e analíticos.

O primeiro objetivo é descrever, com base em evidências e padrões observáveis, as principais tipologias de fraude e irregularidade

associadas às contratações de OS por entes municipais. Não se trata apenas de enumerar condutas ilícitas, mas de identificar como elas se estruturam, quais são seus gatilhos e quais fragilidades institucionais costumam ser exploradas. A intenção é permitir que agentes públicos e órgãos de controle reconheçam sinais precoces (*red flags*), compreendam modos de operação recorrentes e atuem antes que o dano se consolide.

O segundo objetivo é oferecer um roteiro de atuação preventiva e repressiva, orientado pelo ciclo completo da contratação e pela lógica contemporânea de compliance e integridade pública. A obra propõe que a reação institucional a ilícitos em contratos de gestão não deve se limitar ao contencioso ou à responsabilização tardia. É necessário estruturar medidas de prevenção (planejamento, governança, controles internos, transparência ativa), medidas de detecção (monitoramento por dados, auditorias, trilhas de evidência, cruzamentos), medidas de resposta (correções, glosas, bloqueios, rescisões, encaminhamentos aos órgãos competentes) e medidas de remediação (aperfeiçoamento do desenho institucional e recuperação de ativos). Esse encadeamento é especialmente relevante em nível municipal, onde a capacidade técnica e os recursos disponíveis variam significativamente e exigem soluções exequíveis e proporcionais.

O terceiro objetivo é contribuir para qualificar a compreensão jurídica do modelo de Organizações Sociais. O debate público costuma oscilar entre dois extremos: ou se idealiza o modelo como alternativa automática para eficiência, ou se demoniza o instrumento como se toda contratação com OS fosse, por definição, irregular. A obra parte de um pressuposto diferente: o instrumento jurídico não é neutro, mas seus resultados dependem do arranjo normativo, do desenho do contrato, da governança e da fiscalização. Em termos práticos, isso significa que a

análise precisa articular o regime jurídico aplicável (Lei nº 9.637/1998 e parâmetros constitucionais delineados pela jurisprudência, inclusive no controle concentrado), as normas de transparência e acesso à informação, o regime de responsabilização por improbidade e anticorrupção e, de maneira cada vez mais relevante, os deveres de planejamento, gestão e controle que recaem sobre a Administração Pública.

O quarto objetivo é fornecer subsídios para uma atuação coordenada entre órgãos de controle e instâncias de governança, respeitando competências e evitando sobreposições ineficientes. Em um ambiente complexo como o da saúde pública municipal, por exemplo, respostas fragmentadas tendem a aumentar custos de conformidade sem necessariamente reduzir riscos. Ao contrário, uma abordagem integrada pode induzir padrões mínimos de integridade, elevar qualidade informacional, fortalecer controles e reduzir oportunidades de fraude.

Este e-book resulta de uma pesquisa aplicada, com ênfase em levantamento, organização e categorização de padrões de fraude e irregularidades associados a contratos de gestão com Organizações Sociais. O método combina análise jurídico-normativa com sistematização de informações públicas e técnicas provenientes de relatórios, decisões e experiências institucionais relacionadas ao controle da Administração Pública e ao enfrentamento de ilícitos administrativos. Em termos de abordagem, o trabalho adota uma lógica de risco: mais do que partir de casos isolados, busca reconhecer recorrências, vulnerabilidades típicas e mecanismos de blindagem documental que, na prática, dificultam a fiscalização.

Um componente importante da metodologia foi o uso intensivo de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) e a experimentação com

tecnologias de *deep research*, sobretudo para: localizar e organizar grandes volumes de informação; categorizar elementos típicos de fraudes e ilícitos administrativos; estruturar tipologias e relações entre variáveis (por exemplo, vínculos entre falhas de planejamento e irregularidades na execução); e apoiar a redação de matrizes de risco e roteiros operacionais. Essa escolha metodológica não substitui a expertise humana nem a responsabilidade analítica dos autores. Ao contrário, parte da premissa de que a integração entre conhecimento especializado e capacidade de processamento e organização de dados pode elevar a qualidade da análise, reduzir assimetrias informacionais e produzir instrumentos mais úteis para prevenção e repressão de ilícitos.

Ao explicitar essa metodologia, a obra também busca contribuir para um debate mais honesto e produtivo sobre o uso responsável de tecnologias no campo do controle e da integridade pública. A Inteligência Artificial, por si só, não descobre a verdade nem resolve problemas institucionais. Ela pode, no entanto, apoiar diagnósticos, acelerar a organização de evidências, ampliar capacidade de triagem e fortalecer práticas de fiscalização orientadas por dados, desde que utilizada com critérios, validação humana e preocupação com a qualidade das fontes e com riscos de vieses.

O conteúdo foi estruturado em duas partes, com lógica complementar. A Parte I concentra-se no diagnóstico. Ela descreve o fenômeno das fraudes e irregularidades em contratações de Organizações Sociais, apresentando tipologias, modos de operação e sinais de alerta. O objetivo é oferecer ao leitor um mapa de riscos: onde os problemas tendem a surgir, quais fragilidades são exploradas e como determinadas práticas aparentemente administrativas podem ocultar mecanismos de desvio. Essa primeira parte também destaca fatores

estruturais que ampliam vulnerabilidades: deficiências na transparência ativa, baixa qualidade do planejamento, ausência de metas consistentes, fragilidade de governança, insuficiência de controles internos, confusão de papéis entre contratante e contratada e a criação de camadas contratuais que dificultam rastreabilidade (subcontratações, terceirizações, serviços continuados com baixa verificabilidade, entre outros).

A Parte II apresenta um roteiro de atuação preventiva e repressiva, distribuído conforme as etapas do ciclo da política pública e do contrato de gestão. Aqui, a proposta é operacional: indicar o que observar em cada fase, quais evidências mínimas devem ser exigidas, quais instrumentos podem fortalecer o controle e quais medidas tendem a ser mais efetivas para interromper o ciclo de dano. O leitor encontrará, nessa parte, orientações para a qualificação do planejamento e do desenho do ajuste; para a seleção e formalização com previsões contratuais que reduzam riscos; para a fiscalização técnica e financeira orientada por dados e por metas; para a transparência e integridade como requisitos permanentes, e não apenas como formalidade documental; e, por fim, para medidas de responsabilização e recuperação de ativos quando a prevenção falhar.

A estrutura em duas partes tem uma razão pedagógica e prática: sem diagnóstico, a atuação tende a ser reativa e episódica; sem roteiro, o diagnóstico tende a não se converter em mudança institucional. Ao unir mapa de riscos e guia de ação, a obra pretende servir tanto ao leitor que busca compreender o fenômeno quanto ao leitor que precisa decidir, na rotina administrativa, o que fazer, como registrar e quando escalar providências.

Por fim, esse material foi concebido para apoiar a integridade pública e a boa administração, com ênfase na proteção do interesse

público, na preservação do patrimônio coletivo e na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Fraudes em contratos de gestão não são apenas um problema contábil ou jurídico: elas comprometem políticas públicas, degradam a confiança institucional e, frequentemente, afetam condições de trabalho e a própria efetividade de direitos sociais. Por isso, o compromisso central da obra é com uma leitura técnica, aplicável e orientada a resultados: prevenir o ilícito, detectar desvios com rapidez, reagir com proporcionalidade e remediar falhas para reduzir reincidências.

Desejamos a todas e a todos uma excelente leitura e esperamos que o material contribua para o aprimoramento dos debates e, sobretudo, para a qualificação das práticas de planejamento, gestão, fiscalização e controle nas contratações de Organizações Sociais pelos municípios.

PARTE I
ANÁLISE ABRANGENTE DE FRAUDES EM
CONTRATOS DE GESTÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS E ENTES PÚBLICOS (2019-2025)

1

INTRODUÇÃO

A. Contextualização das Organizações Sociais e Contratos de Gestão

As Organizações Sociais (OS) foram incorporadas ao direito público brasileiro pela Lei Federal nº 9.637/1998, como instrumento de reorganização administrativa voltado à execução de atividades de interesse público por entidades privadas sem fins lucrativos, mediante vínculo formal com o Estado. O desenho normativo buscou criar um modelo de parceria que, em linguagem característica da época, foi associado ao processo de “publicização” de determinados serviços sociais: ao invés de o Estado executar diretamente certas atividades (com a estrutura típica da administração direta), passaria a fomentá-las e coordená-las por meio de entidades qualificadas, com metas pactuadas e mecanismos de acompanhamento. A promessa político-administrativa que acompanha esse arranjo é conhecida: maior agilidade, flexibilidade gerencial e capacidade de resposta em setores de alta complexidade operacional, como saúde, educação, cultura, pesquisa e inovação.

Essa experiência não pode ser compreendida apenas como “terceirização” ou como compra de serviços. A Lei nº 9.637/1998 qualifica a relação como estabelecida por contrato de gestão, associado a um regime jurídico de colaboração com fomento público, em que a Administração pactua objetivos, metas e indicadores e, em contrapartida, assegura meios de execução (repasse financeiro, bens públicos, cessão de servidores, permissões de uso, entre outros). O objetivo declarado é deslocar o foco do controle meramente formal para uma lógica de controle por resultados, sem renunciar ao núcleo duro do

regime jurídico-administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal. Em teoria, o modelo procura compatibilizar duas exigências que frequentemente entram em tensão na gestão municipal: de um lado, a necessidade de responder a demandas urgentes e continuadas (por exemplo, a gestão de unidades de saúde com funcionamento ininterrupto); de outro, a obrigação de submeter decisões e gastos a padrões de transparência, rastreabilidade e responsabilização.

Vale ressaltar que o surgimento deste modelo de prestação de serviços se deu em meio à reforma administrativa brasileira ocorrida na segunda metade da década de 1990, marcada pela desestatização de serviços públicos, venda de empresas públicas e uma tentativa de abertura de mercado do governo brasileiro após um longo período de retração econômica.

Para compreender o alcance e os limites do modelo das Organizações Sociais, é necessário situá-lo no quadro mais amplo da reforma gerencial do Estado Brasileiro. A chamada “Reforma Bresser”, conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) a partir de 1995, partiu do diagnóstico de que o Estado havia se tornado excessivamente burocrático, inchado e ineficiente. A resposta proposta foi a transição de um modelo burocrático-weberiano, centrado no controle de processos e insumos, para um modelo gerencial, orientado por resultados, desempenho e contratos de gestão.

Nesse contexto, as Organizações Sociais foram concebidas como um mecanismo de “publicização”: em vez de extinguir entidades públicas, o Estado as converteria em pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, mantendo o financiamento público, mas desonerando-se da gestão direta. A ideia era unir a flexibilidade do setor

privado com a missão e o financiamento do setor público. Essa concepção, por mais que tenha gerado resultados positivos em determinados contextos, trouxe consigo uma contradição estrutural que este livro busca examinar com profundidade: ao transferir a execução de serviços públicos essenciais a entidades privadas, o Estado reduz sua presença operacional sem necessariamente garantir os mecanismos de controle equivalentes aos que existiam na administração direta. Quando esses mecanismos falham ou são capturados por interesses privados, o modelo deixa de ser uma solução de eficiência para se converter em uma vulnerabilidade sistêmica¹.

Do ponto de vista do direito administrativo, é importante esclarecer ao leitor que as Organizações Sociais não integram a Administração Pública formal. Elas são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que recebem uma qualificação especial do Poder Público para celebrar contratos de gestão. Esse enquadramento jurídico tem consequências práticas relevantes: as OS não estão sujeitas à obrigatoriedade de licitação para todas as suas contratações internas, não precisam realizar concurso público para selecionar seu pessoal e possuem maior autonomia na gestão de seus recursos. Essa flexibilidade é precisamente o ponto de entrada de grande parte das irregularidades documentadas pelos órgãos de controle. Não se trata de afirmar que o modelo seja necessariamente ineficiente ou corrupto — há experiências bem-sucedidas e entidades que operam com rigor e integridade. O que a evidência empírica demonstra é que, sem um arcabouço robusto de governança, planejamento e fiscalização, a flexibilidade do modelo pode

¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. Ver também: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 06 mar. 2026

ser explorada de forma sistemática por redes organizadas com fins ilícitos².

B. As Organizações Sociais no mapa dos órgãos de controle

Diante da previsão constitucional, os órgãos de controle exercem uma ampla fiscalização e acompanhamento dos contratos de gestão envolvendo as organizações sociais em todos os níveis dos entes federados. Em uma perspectiva federal, busca-se nesta seção compilar e analisar de forma abrangente as ocorrências de fraudes envolvendo Organizações Sociais e seus contratos de gestão com entes públicos no Brasil, abrangendo o período de 2019 a 2025. A análise se dará através da categorização das fraudes por ano e por tipologia específica, utilizando informações detalhadas de notícias, relatórios de auditoria e operações de órgãos de controle.

A estrutura do documento foi delineada para apresentar um panorama cronológico das ocorrências, detalhar as diversas tipologias de fraudes identificadas, discorrer sobre a atuação dos principais órgãos de controle no combate a essas irregularidades, identificar padrões recorrentes e suas amplas implicações, e, por fim, apresentar conclusões e recomendações para o fortalecimento da integridade pública e a mitigação dos riscos inerentes a esses modelos de parceria.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923/DF*. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento: 16 abr. 2015. Brasília: STF, 2015. Ver também: BRASIL. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 05 mar. 2026

2

PANORAMA ANUAL DAS FRAUDES (2019-2025)

A. 2019: Primeiros Sinais e Investigações

O ano de 2019 marca o início do período de cinco anos analisado neste estudo. Embora o relatório consolidado da Controladoria-Geral da União (CGU) de 2022³ abranja auditorias realizadas desde 2015, as operações especiais de combate à corrupção que tiveram como alvo a prestação de serviços de saúde por Organizações Sociais começaram a ser deflagradas a partir de janeiro de 2019.

Nesse cenário inicial, já se observava a presença de investigações ativas sobre irregularidades em contratos de gestão. As operações especiais analisadas pela CGU apontavam para desvios significativos de recursos. O montante contratualizado sob investigação nessas operações era de aproximadamente R\$ 4,7 bilhões, com desvios estimados em cerca de R\$ 289 milhões, afetando um total de 24 organizações sociais em diversos estados brasileiros, incluindo Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. As irregularidades prevalentes já incluíam direcionamento de licitações, subcontratação de empresas ligadas aos proprietários das OS, superfaturamento e inexecução de serviços, estabelecendo um padrão que se repetiria nos anos subsequentes.

B. 2020: Fraudes em Contextos Emergenciais e Auditorias Iniciais

O ano de 2020 foi singularmente impactado pelo início da pandemia de COVID-19, o que resultou em um aumento substancial no

³ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

volume de contratos emergenciais. Muitos desses contratos foram firmados com Organizações Sociais para a gestão de hospitais de campanha e a prestação de serviços de saúde urgentes. Esse contexto de excepcionalidade e a necessidade de agilidade na contratação, por vezes, facilitaram a ocorrência de fraudes, como evidenciado em investigações relacionadas a hospitais de campanha.⁴

A Controladoria-Geral da União (CGU) já estava ativamente engajada no combate a essas fraudes. A Operação Calvário, por exemplo, representou um caso de grande escala de esquemas de corrupção envolvendo Organizações Sociais.⁴ O relatório consolidado da CGU de 2022, que incluiu auditorias realizadas até 2020, revelou um panorama preocupante: foram identificados prejuízos de R\$ 360 milhões em contratos que totalizavam R\$ 4 bilhões, o que representava 9,1% do valor total avaliado.

As tipologias de irregularidades identificadas pela CGU em 2020 eram abrangentes e incluíam⁵:

- Ausência de estudo prévio ou estudos que não demonstravam a vantajosidade da terceirização.
- Falhas nos processos de chamamento, seleção e qualificação de OS, resultando em não atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade.
- Contratos de gestão que não contemplavam cláusulas obrigatórias nem indicadores com atributos mínimos para aferição de desempenho.

⁴ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

⁵ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

- Não elaboração de orçamentos detalhados para a composição dos custos e formação de preços das parcerias, ou fragilidades no cálculo das estimativas de custos.
- Previsão e pagamento indevido de taxas de administração nos contratos de gestão.
- Configuração de conflito de interesses nas parcerias analisadas.
- Fragilidades na atuação das instâncias responsáveis pela fiscalização e monitoramento da execução dos contratos.
- Despesas executadas que não estavam alinhadas ao objeto pactuado.
- Inobservância do Regulamento próprio da OS nas contratações e na seleção de pessoal, bem como fragilidades nas contratações.
- Ineficiência no modelo de contratação adotado, com impacto na publicidade das demandas por bens e serviços e na competitividade dos processos de compras.
- Pagamentos realizados sem o devido suporte contratual e sem comprovação efetiva dos serviços prestados.
- Irregularidades nas Prestações de Contas e desconformidades na movimentação dos recursos.
- Não disponibilização ou disponibilização precária de informações mínimas necessárias ao controle social.

Embora normas sobre conflito de interesses já estivessem em vigor para agentes públicos⁶, a ocorrência dessas situações em contratos com Organizações Sociais já era uma preocupação evidente. A prática de "funcionários fantasmas" também era reconhecida, com um julgado de 2020⁷ abordando nuances sobre sua tipificação criminal, indicando a persistência dessa modalidade de fraude.

⁶ Conflito de Interesses — Ministério da Fazenda - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/comissao-de-etica-publica-setorial/conflito-de-interesses>

⁷ Pagar remuneração a funcionário fantasma não configura crime - Buscador Dizer o Direito, acessado em junho 23, 2025, <https://buscador.dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/604f2c31e67034642b288d76a8df11d5>

C. 2021: Desdobramentos e Novas Leis

Em 2021, as operações especiais de combate à fraude, envolvendo a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, mantiveram sua intensidade, com um foco contínuo nas irregularidades observadas no setor da saúde. Um exemplo disso é a investigação que culminaria na Operação de 2024 em Pernambuco, cujos trabalhos tiveram início em 2021, a partir de irregularidades identificadas pela CGU na colaboração prestada por uma ONG a um município do sertão pernambucano.⁸

Um marco legislativo importante em 2021 foi a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.⁹ Essa legislação foi editada com o intuito de aprimorar a eficiência e a moralidade nas contratações públicas, introduzindo novas disposições para coibir práticas fraudulentas e garantir a transparência. No entanto, apesar da nova lei, os altos índices de fraudes persistiram, o que evidencia a complexidade do desafio e a necessidade de mecanismos de controle e fiscalização ainda mais robustos.¹⁰

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429/1992) também sofreu uma importante alteração em 2021, por meio da Lei nº 14.230/2021.¹² Essa modificação passou a exigir a comprovação de dolo (vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito) para a configuração de atos de improbidade administrativa, ressaltando que o

⁸ CGU e PF apuram fraudes em contratos de ONG com prefeituras de PE - Agência Brasil, acessado em junho 23, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-06/cgu-e-PF-apuram-fraudes-em-contratos-de-ONG-com-prefeituras-de-pernambuco>

⁹ Fraudes em licitações: principais tipos e como evitar envolvimento - Ótmow, acessado em junho 23, 2025, <https://www.otmow.com/blog/fraudes-em-licitacoes-principais-tipos-e-como-evitar-envolvimento>

¹⁰ COMO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PODE EVITAR A OCULTAÇÃO DE ERROS E A OCORRÊNCIA DE FRAUDES NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS? - ISSN 1678-0817 Qualis B2, acessado em junho 23, 2025, <https://revistaft.com.br/como-a-administracao-publica-pode-evitar-a-ocultacao-de-erros-e-a-ocorrencia-de-fraudes-nas-licitacoes-e-contratos-administrativos/>

mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade.¹¹

Embora essa alteração tenha impactado a responsabilização de agentes públicos, ela não diminuiu a ocorrência de atos fraudulentos. Conflitos de interesse continuaram a ser um risco significativo na administração pública, conforme as diretrizes da CGU¹³ e discussões sobre o tema no ambiente corporativo e público.¹²

A persistência da prática de "funcionários fantasmas", em que indivíduos recebem remuneração sem desempenhar efetivamente suas atividades laborativas¹³, levou à apresentação de propostas legislativas em 2021 para tipificar essa conduta como crime no Código Penal.¹⁴ Essa iniciativa legislativa sublinha a gravidade e o reconhecimento do problema como uma forma recorrente de desvio de recursos públicos.

D. 2022: Alertas dos Órgãos de Controle e Padrões Emergentes

O ano de 2022 foi marcado pela consolidação de importantes análises por parte dos órgãos de controle, que destacaram a persistência e os padrões das irregularidades em contratos com Organizações Sociais. O relatório da CGU, já referenciado e publicado em 2022, que consolidou dados até 2021, apontou que mais de 60% das contratações examinadas apresentavam irregularidades na fase de qualificação e

¹¹ L8429 - Planalto, acessado em junho 23, 2025, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

¹² O que é conflito de interesses? - LEC, acessado em junho 23, 2025, <https://lec.com.br/o-que-e-conflito-de-interesses/>

¹³ Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania. SERVIDORES "FANTASMAS" (10 - MPJ, acessado em junho 23, 2025, https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/SERVIDORES+%C2%BFFANTASMAS%C2%BF++Roteiro+de+atua%C3%A7%C3%A3o_2021_02_10+v2.pdf

¹⁴ Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania. SERVIDORES "FANTASMAS" (10 - MPJ, acessado em junho 23, 2025, https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/SERVIDORES+%C2%BFFANTASMAS%C2%BF++Roteiro+de+atua%C3%A7%C3%A3o_2021_02_10+v2.pdf

seleção das OS, como ausência de chamamento público, restrição à competitividade, favorecimento, direcionamento e simulação de competitividade.¹⁵ Na etapa de execução contratual e monitoramento, mais de 70% dos contratos apresentavam irregularidades como despesas não pactuadas, pagamentos sem comprovação, serviços não executados, superfaturamento e sobrepreço.

A CGU utilizou a equação de Klitgaard (Corrupção = Monopólio + Discrecionalidade – Accountability)¹⁶ para analisar as fragilidades que facilitam a corrupção, indicando que a ausência ou insuficiência de transparência na divulgação de informações sobre os contratos de gestão e a ineficácia das instâncias de controle facilitavam o uso indevido dos recursos.

Paralelamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um levantamento de auditoria sobre a participação de Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e

¹⁵ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

¹⁶ Robert Klitgaard, economista especializado em combate à corrupção, desenvolveu uma fórmula sintética para descrever as condições que favorecem atos corruptos: Corrupção = Monopólio + Discrecionalidade – Accountability. Aplicada ao modelo das OS, essa equação tem poder explicativo notável. O “monopólio” aparece quando uma única entidade é selecionada sem chamamento público adequado ou quando o edital é direcionado para excluir concorrentes. A “discrecionalidade” se manifesta na ausência de metas objetivas, na flexibilidade irrestrita de gastos e na falta de critérios claros para pagamento. A falta de “accountability” emerge quando não há transparência ativa, quando os relatórios não são públicos e quando a comissão de fiscalização é subdimensionada ou carece de independência. Assim, a política municipal de compliance pode ser compreendida, em termos práticos, como um esforço deliberado para reduzir o monopólio (via chamamentos competitivos), limitar a discrecionalidade (via metas e indicadores objetivos) e aumentar a accountability (via transparência ativa e fiscalização estruturada). KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988. Para aplicação dessa equação ao contexto de compliance e integridade pública no Brasil, ver: SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Sistemas de Integridade e Compliance no Setor Público*. FGV EAESP, 2024. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u949/286-13-683-1-10-20240522.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2026. Ver também: GENTIL, Kátia Eliane Barbosa. A pandemia do Covid-19 e os fatores propiciadores da disseminação da corrupção nas aquisições destinadas ao combate do SARS-CoV-2. Trabalho de Especialização (Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos) – Universidade Federal de Lavras / CGU, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69617/1/Artigo_2022.pdf. Acesso em: 05 mar. 2026.

Organizações da Sociedade Civil (OSC) no Sistema Único de Saúde (SUS). As conclusões do TCU foram alarmantes, apontando para a inexistência de uma base de dados oficial consolidada sobre a atuação das organizações sociais de saúde no país, um marco normativo difuso, irregularidades na execução contratual e no acompanhamento, e riscos sistêmicos de fraude e corrupção.¹⁷

A consistente identificação de falhas por parte tanto do TCU quanto da CGU aponta para uma institucionalização da vulnerabilidade no modelo de gestão por Organizações Sociais. Os relatórios destacam a falta de bases de dados unificadas, a dispersão das normas e a limitada capacidade gerencial dos entes públicos para gerir esses contratos. Além disso, a menção explícita a "leis desenhadas para facilitar fraude"¹⁸ e "seleção direcionada"¹⁹ sugere que a própria arquitetura legal e administrativa, em vez de ser uma barreira contra a fraude, pode ser manipulada ou é inerentemente porosa, permitindo ou até incentivando práticas ilícitas. Isso implica que o problema não se restringe à má-fé individual, mas está profundamente enraizado em um ambiente regulatório e de fiscalização que é insuficiente ou, em alguns casos, deliberadamente explorado para criar lacunas. A "vulnerabilidade do modelo"²⁰ é uma constatação crítica, indicando a necessidade urgente de reformas legislativas e sistêmicas abrangentes que vão além das ações de fiscalização para abordar as causas-raiz da suscetibilidade à fraude.

¹⁷ Participação de organizações sociais em atendimentos do SUS apresenta riscos – Notícias, acessado em junho 23, 2025, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/participacao-de-organizacoes-sociais-em-atendimentos-do-sus-apresenta-riscos.htm>

¹⁸ TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais - Monitor Mercantil, acessado em junho 23, 2025, <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>

¹⁹ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

²⁰ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

A crescente importância da Governança, Risco e Conformidade (GRC) para a prevenção de fraudes foi enfatizada²¹, refletindo a necessidade de mecanismos de controle mais robustos e integrados na gestão pública para mitigar esses riscos.

E. 2023: Intensificação das Operações e Descobertas

Em 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) reforçou significativamente seus alertas sobre o maior risco de fraudes e corrupção nas gestões de Organizações Sociais na saúde pública.²² O Tribunal destacou a capacidade gerencial incipiente por parte dos entes federados para a celebração e fiscalização eficaz dos contratos de gestão. Além disso, foi apontada a preocupante prática da elaboração de editais de seleção com itens de pontuação técnica já direcionados para beneficiar entidades específicas.

O TCU detalhou a vulnerabilidade intrínseca do modelo de gestão por Organizações Sociais, atribuindo-a a três componentes perigosos²³:

1. a contratação de profissionais da saúde sem a necessidade de concurso público, o que pode abrir portas para práticas clientelistas e nepotistas;
2. o fraco controle e a fiscalização deficiente sobre a qualidade e a quantidade dos serviços que são efetivamente prestados pelas OS;
3. a falta de transparência sobre quem são os verdadeiros responsáveis ou "donos" dessas entidades, dificultando a responsabilização e a identificação de conflitos de interesse ocultos.

²¹ Fraudes em Licitações e Contratos Públicos - Como Identificar e Prevenir - LEC, acessado em junho 23, 2025, <https://lec.com.br/fraudes-em-licitacoes-e-contratos-publicos-como-identificar-e-prevenir/>

²² TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais - Monitor Mercantil, acessado em junho 23, 2025, <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>

²³ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

A interconexão entre falhas de governança e a proliferação de esquemas criminosos tornou-se ainda mais evidente. As advertências recorrentes do TCU sobre a "capacidade gerencial incipiente" e a existência de "leis desenhadas para facilitar fraude" estão diretamente correlacionadas com a identificação consistente de "organização criminosa" como um elemento central nos casos de fraude.²⁴ Isso sugere uma clara relação causal: onde a governança pública é fraca, e os marcos regulatórios são inadequados ou deliberadamente manipulados, entidades criminosas sofisticadas encontram terreno fértil para operar. Elas exploram essas vulnerabilidades sistêmicas para estabelecer e institucionalizar esquemas fraudulentos, transformando modelos de serviço público em veículos para ganhos ilícitos.

Embora não diretamente relacionada a Organizações Sociais, a Operação Fragmentados, deflagrada em novembro de 2023 pelo Ministério Público Federal (MPF)²⁵, revelou a atuação de uma organização criminosa que fraudava benefícios do INSS por mais de uma década, causando um prejuízo superior a R\$ 15 milhões. Este caso exemplifica a sofisticação e a persistência de organizações criminosas em fraudes contra o erário, um padrão que também se observa nos esquemas envolvendo Organizações Sociais, reforçando a necessidade de uma abordagem estratégica para dismantelar essas redes.

²⁴ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

²⁵ Cinco pessoas são condenadas por fraude na concessão de benefícios do INSS em Manaus (AM) — Procuradoria da República no Amazonas - MPF, acessado em junho 23, 2025, <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/cinco-pessoas-sao-condenadas-por-fraude-na-concessao-de-beneficios-do-inss-em-manaus-am>

F. 2024-2025: Operações Recentes e Continuidade das Investigações

Os anos de 2024 e 2025 foram marcados pela continuidade e intensificação das operações de combate a fraudes envolvendo Organizações Sociais e contratos públicos, revelando a sofisticação e resiliência das redes criminosas.

- **Operação em Pernambuco (2024):** A Controladoria-Geral da União (CGU) e a Polícia Federal (PF) apuraram fraudes em contratos de uma ONG (com funcionamento similar a uma OS) com prefeituras de Pernambuco nas áreas de educação e saúde. A organização recebeu pagamentos superiores a R\$ 662 milhões entre 2019 e 2024, dos quais R\$ 431 milhões eram recursos federais. As investigações, iniciadas em 2021, revelaram falhas no planejamento, ausência de concorrência ou direcionamento nas contratações da ONG por entes governamentais, movimentações financeiras suspeitas em favor de dirigentes da entidade e de servidores públicos, além de operações de lavagem de dinheiro.²⁶ Os investigados podem responder por fraude à licitação, peculato, organização criminosa e lavagem de dinheiro.
- **Operações Artemis e Simetria (2024):** Uma operação conjunta da PF, CGU, Receita Federal (RFB) e Ministério Público Federal (MPF) desmantelou uma quadrilha que fraudava terceirizações no SUS nos municípios de Curitiba/PR, Pinhais/PR e Piraquara/PR, com ramificações em São Paulo. Uma organização social que gerenciava Unidades de Pronto Atendimento e um hospital no Paraná recebeu cerca de R\$ 330 milhões entre 2018 e 2024. Foram detectados indícios de sobrepreço e superfaturamento nos contratos de gestão, com desvios de recursos em benefício dos dirigentes da organização social e seus parentes, operacionalizados por meio de empresas subcontratadas vinculadas. As investigações também apontaram contratações em regime de emergência com dispensa de licitação e "quarteirização" de serviços com valores superfaturados.²⁷

²⁶ CGU e PF apuram fraudes em contratos de ONG com prefeituras de PE - Agência Brasil, acessado em junho 23, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-06/cgu-e-pf-apuram-fraudes-em-contratos-de-ONG-com-prefeituras-de-pernambuco>

²⁷ Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

Os crimes investigados incluem organização/associação criminosa, estelionato, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e fraude em licitação.

- **Operação Templo Vendido (2025):** Deflagrada pela CGU e PF em maio de 2025, esta operação investigou irregularidades em um contrato de R\$ 196 milhões com uma Organização Social de Saúde em Santa Catarina, referente à gestão de uma Unidade de Saúde entre 2018 e 2023. As apurações focaram em subcontratações ilegais, superfaturamento de serviços e recebimento de vantagens indevidas por dirigentes e ex-dirigentes da entidade. A OS subcontratou empresas a ela vinculadas, com suspeitas de superfaturamento e propina.²⁸ Os investigados podem responder por peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa.
- **Operação Vox Veritatis (2025):** Em maio de 2025, a Receita Federal, Polícia Federal e CGU combateram fraudes em licitações que permitiram desvios de recursos públicos federais destinados à educação, com foco em Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Em apenas dois contratos investigados, as contratações ultrapassaram R\$ 20 milhões. A investigação identificou conluio entre empresários e servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação de MS, que inseriam falsas cotações de preços para simular vantagem econômica e garantir a contratação de fornecedores específicos, recebendo comissões de 5% sobre o valor contratado, parte das quais era repartida com os servidores públicos envolvidos.²⁹ Os responsáveis podem ser acusados de peculato, corrupção, lavagem de dinheiro e fraude à licitação.
- **Sanções da CGU (2025):** Em janeiro de 2025, a CGU sancionou uma Organização Social de Saúde (OSS), a ASSOCIAÇÃO DA IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE PACAEMBU, com multa de R\$ 47.391.386,87 e a declarou inidônea para participar de licitação, bem como de contratar com a Administração Pública. As sanções decorreram de fraudes identificadas nas Operações "S.O.S." e "Reditus", que investigaram direcionamento e fraude em

²⁸ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

²⁹ Receita Federal, Polícia Federal e CGU combatem fraudes em licitação que permitiram desvios de recursos públicos destinados à educação — Receita Federal - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/receita-federal-policia-federal-e-cgu-combatem-fraudes-em-licitacao-que-permitiram-desvios-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao>

processos licitatórios e contratações na Secretaria Estadual de Saúde Pública do Pará (SESPA). A OSS atuou para direcionar o chamamento público que levou à sua contratação, prejudicando a competição, e fraudou o cumprimento de obrigações contratuais de gestão hospitalar, envolvendo um complexo esquema de lavagem de dinheiro. Foi constatada a subcontratação de empresas vinculadas, superfaturamento e uso de "empresas de fachada", com serviços não prestados.³⁰ A decisão determinou a desconsideração da personalidade jurídica da OS para alcançar seus representantes.

- **Operação Dia Zero (2025):** Em junho de 2025, a Polícia Federal investigou desvios de R\$ 189 milhões na saúde por meio da Organização Social Instituto Nacional de Tecnologia em Saúde (INTS). Dirigentes da INTS movimentaram grandes somas em contas pessoais. A investigação revelou que empresas subcontratadas eram ligadas aos diretores da OS. Um servidor público foi identificado como pivô do esquema, responsável por direcionar o edital para a INTS e facilitar contratos fraudulentos, inclusive com a emissão de atestado de capacidade técnica antes da publicação do edital. O grupo ostentava um estilo de vida luxuoso e utilizava estratégias complexas de lavagem de dinheiro, como saques em espécie, transferências para corretoras de câmbio, aplicações financeiras complexas e constituição de empresas em setores variados.³¹ A INTS já possuía histórico de irregularidades em Aracaju e Bahia.
- **Fraudes no INSS (2025):** O Ministério Público Federal (MPF) mapeou pelo menos 23 investigações em andamento sobre um esquema de descontos irregulares em aposentadorias e pensões, envolvendo servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e "associações". As fraudes são estimadas em aproximadamente R\$ 6 bilhões, ocorridas entre 2019 e 2024.³² O MPF obteve o bloqueio de bens (incluindo R\$ 4 bilhões de uma única associação), a suspensão de acordos de cooperação técnica e o afastamento de servidores e dirigentes associativos. A Advocacia-Geral da União (AGU) também obteve o

³⁰ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

³¹ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

³² MPF mapeia ao menos 23 investigações sobre fraudes no INSS ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-investigacoes-inss/>

bloqueio de R\$ 2,8 bilhões em bens de 12 entidades associativas e outras empresas, muitas delas identificadas como "empresas de fachada" criadas com "laranjas" para intermediar propinas a agentes públicos.³³

Os relatos detalhados das operações de 2024-2025 consistentemente revelam esquemas muito mais complexos do que meros atos individuais de corrupção. Eles envolvem "organizações criminosas", o uso sistemático de "empresas de fachada", "laranjas", e técnicas elaboradas de lavagem de dinheiro. As somas substanciais envolvidas, que em alguns casos atingem bilhões de reais³⁴, e a duração prolongada de alguns esquemas sublinham um alto grau de planejamento estratégico, coordenação intrincada e uma resiliência significativa por parte dessas redes criminosas. Isso exige uma mudança estratégica de investigações reativas e isoladas para esforços de fiscalização proativos, baseados em inteligência e altamente integrados. O foco deve se expandir além da mera prisão de perpetradores individuais para o desmantelamento sistemático das redes criminosas subjacentes e suas infraestruturas financeiras. O conceito de "quarteirização"³⁵, onde os serviços são subcontratados múltiplas vezes, ilustra ainda mais uma estratégia deliberada para obscurecer os fluxos financeiros e diluir a responsabilização, tornando a detecção e a perseguição mais desafiadoras.

³³ Justiça bloqueia R\$ 2,8 bilhões de investigados por fraude no INSS - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/justica-bloqueia-r-2-8-bilhoes-de-investigados-por-fraude-no-inss>

³⁴ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

³⁵ Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

3

TIPOLOGIAS DETALHADAS DE FRAUDES

As investigações e relatórios dos órgãos de controle revelam um repertório diversificado de modalidades de fraude empregadas em contratos de gestão entre Organizações Sociais e entes públicos. Essas tipologias frequentemente se interligam, formando esquemas complexos que visam o desvio de recursos e o enriquecimento ilícito.

A. Superfaturamento e Sobrepreço

O superfaturamento caracteriza-se pela elevação deliberada dos preços de bens ou serviços contratados acima dos valores praticados no mercado, resultando em prejuízo financeiro direto para a administração pública.³⁶ Essa prática é particularmente danosa, pois compromete a eficiência da gestão pública e pode ser amplificada por aditivos contratuais irregulares que inflacionam os valores após a contratação inicial.

Como identificar o superfaturamento na prática Os sinais mais comuns incluem: (a) preços praticados pela OS significativamente superiores aos listados no Banco de Preços em Saúde (BPS), no ComprasNet ou em tabelas de referência do SUS; (b) ausência de pesquisa de mercado ou de justificativa de preço nas contratações da OS com fornecedores terceirizados; (c) aditivos contratuais frequentes e de alto valor, especialmente após a celebração inicial do contrato de gestão; (d) subcontratações com empresas vinculadas a dirigentes da própria OS, sem comparação de preços; e (e) pagamentos realizados sem notas fiscais detalhadas ou sem comprovação da entrega do bem ou serviço. Para o fiscal do contrato, é

³⁶ Fraudes em licitações: principais tipos e como evitar envolvimento - Ótmow, acessado em junho 23, 2025, <https://www.otmow.com/blog/fraudes-em-licitacoes-principais-tipos-e-como-evitar-envolvimento>

recomendável o cruzamento sistemático dos valores pagos com as tabelas de referência públicas e com a média de mercado apurada por meios independentes.

Casos Ilustrativos:

● **Operação Templo Vendido (2025):** Esta operação investigou o superfaturamento de serviços em um contrato de R\$ 196 milhões com uma Organização Social de saúde em Santa Catarina. Auditores da CGU constataram que a OS subcontratou empresas a ela vinculadas, com fortes suspeitas de superfaturamento na execução dos serviços e recebimento de propina.³⁷

● **Operações Artemis e Simetria (2024):** Nessas operações, foram detectados indícios de sobrepreço e superfaturamento nos contratos de gestão no SUS nos estados do Paraná e São Paulo. Esses indícios resultaram em desvios de recursos em benefício dos dirigentes da organização social e seus parentes, operacionalizados por meio de empresas subcontratadas vinculadas à entidade.³⁸

● **Fraudes em Belém/PA (2025):** Uma Organização Social de Saúde (OSS) foi sancionada por fraudes que incluíam o superfaturamento de serviços subcontratados. Para tal, utilizava "empresas de fachada" ou empresas diretamente ligadas aos diretores da entidade, e em alguns casos, os serviços sequer eram prestados.³⁹

● **Relatório CGU 2022:** O relatório consolidado da CGU identificou que mais de 70% dos contratos examinados na fase de execução apresentavam

³⁷ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

³⁸ Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

³⁹ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

irregularidades como superfaturamento e sobrepreço, destacando a recorrência dessa prática.⁴⁰

- **INTS (2025):** Um contrato entre a OS Instituto Nacional de Tecnologia em Saúde (INTS) e o governo da Bahia para a gestão de um hospital de campanha em 2020 foi alvo de denúncias por suspeita de sobrepreço de quase meio milhão de reais, evidenciando a prática mesmo em contextos emergenciais.⁴¹

B. Desvios Financeiros e Peculato

Desvios financeiros referem-se à apropriação ou desvio indevido de recursos públicos. O peculato, por sua vez, é um crime praticado por funcionário público que se apropria de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou o desvia, em proveito próprio ou alheio.⁴² Ambos são frequentemente observados em esquemas envolvendo Organizações Sociais.

Casos Ilustrativos:

- **Operação Dia Zero (2025):** Dirigentes da Organização Social INTS são acusados de desviar fundos na área da saúde, tendo movimentado R\$ 189 milhões em contas pessoais ao longo de sete anos. A investigação revelou que empresas ligadas aos diretores recebiam transferências da OS e, em seguida, repassavam parte dos valores para as contas dos envolvidos.⁴³

⁴⁰ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

⁴¹ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

⁴² Improbidade Administrativa: Impactos e Desafios na Gestão Pública - Galícia Educação, acessado em junho 23, 2025, <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/improbidade-administrativa-impactos-e-desafios-na-gestao-publica/>

⁴³ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

- **Operação em Pernambuco (2024):** A investigação apura peculato em contratos de uma ONG com prefeituras, com a identificação de movimentações financeiras suspeitas em favor de dirigentes da entidade investigada e de servidores públicos.
- **Operação Templo Vendido (2025):** Os investigados nesta operação podem responder por crimes relacionados a peculato, além de lavagem de dinheiro e organização criminosa.⁴⁴
- **Operação Vox Veritatis (2025):** Empresários e servidores públicos podem ser acusados de peculato por desvios de recursos públicos federais destinados à educação, através de contratações fraudulentas e comissões indevidas.⁴⁵
- **Fraudes em Belém/PA (2025):** Um complexo esquema de lavagem de dinheiro foi identificado, onde fundos desviados da OSS retornavam a membros de uma organização criminosa, configurando desvio de recursos e apropriação indevida.⁴⁶
- **Relatório CGU 2022:** Peculato foi um dos crimes mais frequentemente imputados nas operações especiais analisadas, presente em 76,47% dos casos, o que demonstra a prevalência desse tipo de desvio.⁴⁷
- **Operações Artemis e Simetria (2024):** As investigações detectaram desvios de recursos em benefício dos dirigentes da organização social e seus parentes, através de contratos superfaturados e quarteirização de serviços.⁴⁸

⁴⁴ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

⁴⁵ Receita Federal, Polícia Federal e CGU combatem fraudes em ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/receita-federal-policia-federal-e-cgu-combatem-fraudes-em-licitacao-que-permitiram-desvios-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao>

⁴⁶ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

⁴⁷ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

⁴⁸ Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://genciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

C. Fraudes em Licitações e Direcionamento de Contratos

Uma fraude em licitação ocorre quando há manipulação ilegal do processo licitatório para beneficiar um participante específico ou prejudicar a concorrência.⁴⁹ Essa manipulação pode ocorrer em diversas etapas, desde a elaboração do edital até a execução do contrato, e frequentemente envolve conluio entre empresas, uso de empresas de fachada e direcionamento de editais para favorecer determinada entidade.⁴⁹

Casos Ilustrativos:

- **Operação em Pernambuco (2024):** Foram identificadas falhas no planejamento e ausência de concorrência ou direcionamento nas contratações da ONG por entes governamentais, caracterizando fraude à licitação.⁵⁰
- **Operação Vox Veritatis (2025):** A investigação revelou fraudes em licitações que permitiram contratações mais onerosas. Isso foi feito através da inserção de falsas cotações de preços nos processos licitatórios para simular uma aparente vantagem econômica e garantir a contratação de fornecedores específicos, que então pagavam comissões aos intermediários e servidores.⁵¹
- **Sanção CGU (2025):** A empresa SERVCON Informática e Construções Ltda. foi sancionada por fraudar licitações mediante acordos com outras empresas, para que sua proposta sempre fosse a vencedora, com a colaboração de servidores municipais integrantes das respectivas comissões licitatórias.⁵²

⁴⁹ Fraudes em licitações: principais tipos e como evitar envolvimento - Ôtmow, acessado em junho 23, 2025, <https://www.otmow.com/blog/fraudes-em-licitacoes-principais-tipos-e-como-evitar-envolvimento>

⁵⁰ CGU e PF apuram fraudes em contratos de ONG com prefeituras de PE - Agência Brasil, acessado em junho 23, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-06/cgu-e-pf-apuram-fraudes-em-contratos-de-ONG-com-prefeituras-de-pernambuco>

⁵¹ Receita Federal, Polícia Federal e CGU combatem fraudes em ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/receita-federal-policia-federal-e-cgu-combatem-fraudes-em-licitacao-que-permitiram-desvios-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao>

⁵² CGU sanciona empresa em mais de R\$ 2 milhões por fraude em licitação - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/cgu-sanciona-empresa-em-mais-de-r-2-milhoes-por-fraude-em-licitacao>

- **Fraudes em Belém/PA (2025):** A OSS sancionada atuou para direcionar o chamamento público que levou à sua contratação, prejudicando a competição. Foi identificada fraude nos processos licitatórios e contratações realizadas no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde Pública do Pará (SESPA).⁵³
- **Operação Dia Zero (2025):** A investigação apontou um processo licitatório fraudulento desenhado para beneficiar a OS INTS. Isso incluiu requisitos indevidos no edital e a emissão de atestado de capacidade técnica para a entidade dois meses antes da publicação do edital, demonstrando um direcionamento prévio.⁵⁴
- **Alerta TCU (2023):** O TCU alertou para a existência de "leis desenhadas para facilitar fraude na seleção de OS" e a "elaboração de edital de seleção com itens de pontuação técnica já direcionados para determinada entidade", o que evidencia uma fragilidade estrutural no sistema.⁵⁵
- **Relatório CGU 2022:** O relatório identificou irregularidades no processo de chamamento, seleção e qualificação de organizações sociais, resultando em favorecimento, direcionamento e simulação de competitividade. A fraude à licitação foi um dos crimes mais imputados nas operações especiais analisadas, presente em 76,47% dos casos.⁵⁶

D. Conflito de Interesses

Conflito de interesses é a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. Isso ocorre quando um agente público se encontra em posição

⁵³ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

⁵⁴ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

⁵⁵ TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais - Monitor Mercantil, acessado em junho 23, 2025, <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>

⁵⁶ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

de influenciar decisões que possam beneficiar interesses particulares (próprios ou de terceiros) em detrimento do interesse público.⁵⁷

Casos Ilustrativos:

- **Relatório CGU 2022:** O relatório consolidado da CGU identificou a configuração de conflito de interesses nas parcerias analisadas com Organizações Sociais, o que indica que essa prática é uma vulnerabilidade recorrente.
- **Fraudes em Belém/PA (2025):** A Organização Social de Saúde (OSS) sancionada recebeu informações privilegiadas de servidores públicos da Secretaria Estadual de Saúde Pública do Pará (SESPA), o que lhe permitiu manipular e direcionar o chamamento público.⁵ Embora o termo "conflito de interesses" não seja explicitamente usado no material para descrever a conduta dos servidores, a ação de beneficiar uma entidade específica com informações confidenciais se enquadra diretamente na definição de conflito de interesses, comprometendo a impessoalidade e a moralidade.
- **Operação Dia Zero (2025):** Um técnico administrativo do Núcleo de Tecnologia da Informação da Secretaria Municipal de Saúde foi identificado como o pivô do esquema. Ele foi responsável por direcionar o edital para a OS INTS e facilitar contratos fraudulentos. A investigação revelou que ele e seu grupo trabalhavam na redação de termos de referência e outros documentos para a contratação da INTS antes mesmo da formalização dos contratos.⁵⁸ Isso constitui um claro exemplo de conflito de interesses, onde um servidor público usa sua posição e acesso a informações privilegiadas para beneficiar uma entidade privada em detrimento do interesse público.

⁵⁷ Conflito de Interesses — Controladoria-Geral da União - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/conflito-de-interesses>

⁵⁸ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

E. Improbidade Administrativa

A improbidade administrativa refere-se a atos praticados por agentes públicos, ou por aqueles que, mesmo sem vínculo direto, induzam ou concorram para a prática do ato, que violam os princípios fundamentais da administração pública, causam prejuízo ao erário ou resultam em enriquecimento ilícito. A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) estabelece as sanções para tais condutas, exigindo, após a alteração de 2021, a comprovação de dolo para sua configuração.⁵⁹

Casos Ilustrativos:

- **Fraudes no INSS (2025):** As investigações do Ministério Público Federal (MPF) sobre os descontos irregulares em aposentadorias e pensões, que somam aproximadamente R\$ 6 bilhões, apuram crimes como corrupção passiva, inserção de dados falsos em sistema de informações e violação de sigilo funcional, além de atos de improbidade administrativa. O MPF busca o ressarcimento das vítimas e dos cofres públicos por meio de atuação na esfera cível, que tem tramitação mais rápida.⁶⁰
- **Operação Dia Zero (2025):** O esquema de desvio de R\$ 189 milhões pela OS INTS, que envolveu a manipulação de processos licitatórios, subcontratações ilegais e o uso de servidores públicos para direcionar contratos, configura uma série de atos que podem ser enquadrados como improbidade administrativa, especialmente os que causam prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da administração pública.⁶¹
- **Sanções da CGU (2025):** As sanções impostas pela CGU à OSS em Belém/PA, decorrentes de direcionamento e fraude em processos licitatórios,

⁵⁹ L8429 - Planalto, acessado em junho 23, 2025, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

⁶⁰ MPF mapeia ao menos 23 investigações sobre fraudes no INSS ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-investigacoes-inss/>

⁶¹ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

superfaturamento e lavagem de dinheiro, são aplicações diretas da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e refletem a gravidade dos atos de improbidade administrativa praticados contra a administração pública federal.

F. Funcionários Fantasmas

A prática de "funcionários fantasmas" ocorre quando indivíduos são formalmente contratados ou nomeados para cargos, empregos ou funções públicas, mas não desempenham de forma habitual ou efetiva qualquer atividade laborativa.⁶² Apesar da ausência de prestação de serviços, esses indivíduos recebem remuneração, gerando prejuízo aos cofres públicos. Essa modalidade de fraude pode envolver a simulação de concorrência por meio de "empresas fantasmas" que existem apenas para vencer licitações e revender produtos ou serviços com preços inflacionados.⁶²

Casos Ilustrativos:

- **Julgado de 2020:** Embora um julgado de 2020 tenha discutido a não configuração de apropriação ou desvio de verba pública no pagamento de salário a funcionário fantasma sob um artigo específico do Decreto-Lei 201/67, a prática em si é reconhecida como uma irregularidade grave, especialmente quando envolve parentes de gestores públicos.⁶³
- **Guia de Atuação do MP (2021):** O Ministério Público do Rio de Janeiro publicou um roteiro de atuação em 2021 para combater a prática de "servidores fantasmas", detalhando os tipos (não trabalha e recebe; não trabalha e outra pessoa recebe; não trabalha e divide a remuneração) e sugerindo diligências investigativas, o que demonstra a persistência e a complexidade do problema.⁶⁴

⁶² As empresas fantasmas nas licitações - Solicita, acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19013/as-empresas-fantasmas-nas-licita%C3%A7%C3%B5es>

⁶³ Pagar remuneração a funcionário fantasma não configura crime - Buscador Dizer o Direito, acessado em junho 23, 2025, <https://buscador.dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/604f2c31e67034642b288d76a8df11d5>

⁶⁴ Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania SERVIDORES "FANTASMAS" (10 - MP RJ), acessado em junho 23, 2025, <https://www.mprj.mp.br/>

- **Proposta Legislativa (2021):** A gravidade da situação levou à análise de um projeto de lei no Senado em 2021 que propõe tipificar como crime a conduta de receber remuneração por cargo público sem desempenhar a atividade laborativa, com pena de reclusão de 2 a 12 anos, sublinhando a necessidade de uma resposta legal mais contundente.⁶⁵
- **MPPB (2020):** O Ministério Público da Paraíba ajuizou ações contra "servidores fantasmas", entre outros, indicando a atuação dos órgãos de controle no combate a essa prática.⁶⁶

G. Lavagem de Dinheiro

A lavagem de dinheiro é um processo complexo que visa ocultar a origem ilícita de recursos financeiros, tornando-os aparentemente legítimos. Em esquemas de fraude envolvendo Organizações Sociais, essa prática é fundamental para que os valores desviados do erário retornem aos criminosos sem levantar suspeitas.

Casos Ilustrativos:

- **Operação em Pernambuco (2024):** A investigação apurou crimes como fraude em licitações e lavagem de dinheiro em contratos firmados entre uma ONG e prefeituras pernambucanas, com a identificação de movimentações financeiras suspeitas e operações com características de lavagem de dinheiro.⁶⁷

documents/20184/2007466/SERVIDORES+%C2%BFFANTASMAS%C2%BF++Roteiro+de+atua%C3%A7%C3%A3o_2021_02_10+v2.pdf

⁶⁵ Proposta tipifica como crime a condição de funcionário público fantasma - Senado Federal, acessado em junho 23, 2025, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/01/proposta-tipifica-como-crime-a-condicao-de-funcionario-publico-fantasma>

⁶⁶ MPPB ajuíza ações contra 'servidores fantasmas', vereadores e secretário, acessado em junho 23, 2025, <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/20-patrimonio-publico/25889-mppb-ajuiza-aco-es-contra-servidores-fantasmas-vereadores-e-secretario>

⁶⁷ CGU e PF apuram fraudes em contratos de ONG com prefeituras de PE - Agência Brasil, acessado em junho 23, 2025, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-06/cgu-e-pf-apuram-fraudes-em-contratos-de-ONG-com-prefeituras-de-pernambuco>

- **Operação Vox Veritatis (2025):** Os responsáveis pelas fraudes em licitações na educação podem ser acusados de lavagem de dinheiro, dada a complexidade do esquema de desvio de comissões.⁶⁸
- **Operação Templo Vendido (2025):** Os investigados nesta operação podem responder por crimes como peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa, indicando que a lavagem de dinheiro é um componente essencial para a consumação do desvio.⁶⁹
- **Operação Dia Zero (2025):** A investigação revelou que o grupo criminoso utilizava estratégias complexas de lavagem de dinheiro, como saques em espécie, transferências para corretoras de câmbio, aplicações financeiras complexas, pagamentos de despesas pessoais e corporativas, constituição de empresas em setores variados e a conversão dos recursos desviados em patrimônio e bens de alto valor, a fim de dificultar o rastreamento dos valores.⁷⁰
- **Fraudes em Belém/PA (2025):** Foi identificado um complexo esquema de lavagem de dinheiro, onde fundos desviados da OSS retornavam a membros de uma organização criminosa através de subcontratações superfaturadas e uso de empresas de fachada.
- **Relatório CGU 2022:** A lavagem de dinheiro foi um dos crimes mais imputados nas operações especiais analisadas, presente em 52,94% dos casos, o que demonstra sua recorrência nos esquemas de desvio de recursos públicos.
- **Operações Artemis e Simetria (2024):** As investigações apuraram crimes em licitações, corrupção e lavagem de dinheiro, com os desvios operacionalizados por meio de empresas subcontratadas vinculadas à entidade.⁷¹

⁶⁸ Receita Federal, Polícia Federal e CGU combatem fraudes em ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/receita-federal-policia-federal-e-cgu-combatem-fraudes-em-licitacao-que-permitiram-desvios-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao>

⁶⁹ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

⁷⁰ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

⁷¹ Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

H. Organização Criminosa

A atuação de organizações criminosas é um elemento central e recorrente nas fraudes envolvendo Organizações Sociais e contratos de gestão pública. Essas estruturas são caracterizadas pela associação de quatro ou mais pessoas, de forma estável e com divisão de tarefas, com o objetivo de obter vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais.

Casos Ilustrativos:

- **Relatório CGU 2022:** O crime de organização criminosa foi verificado em 100% das 17 operações especiais analisadas pela CGU entre 2019 e 2021. Essas operações, que abrangiam R\$ 4,7 bilhões em contratos, revelaram uma dinâmica comum: Organizações Sociais, com roupagem de entidades sem fins lucrativos, eram controladas por grupos empresariais com vínculos com empresas prestadoras de serviços às próprias OS, visando lucro. A seleção direcionada das OS, o pagamento de propinas a agentes públicos e a ausência de fiscalização contribuíam para o esquema.
- **Operação em Pernambuco (2024):** Os investigados podem responder por organização criminosa, além de fraude à licitação, peculato e lavagem de dinheiro.
- **Operação Templo Vendido (2025):** Os investigados nesta operação podem responder por peculato, lavagem de dinheiro e organização criminosa.
- **Operação Dia Zero (2025):** A investigação detalhou a atuação de uma organização criminosa responsável por desvios de R\$ 189 milhões na saúde, com dirigentes da OS INTS e um servidor público atuando de forma coordenada para fraudar licitações e desviar recursos.
- **Fraudes em Belém/PA (2025):** A CGU identificou que a OSS sancionada estava envolvida em um complexo esquema de lavagem de dinheiro, onde fundos desviados retornavam a membros de uma organização criminosa.
- **Operação Fragmentados (2023):** Embora focada em fraudes no INSS, esta operação do MPF condenou cinco pessoas por integrarem uma organização criminosa que fraudava benefícios previdenciários, causando um prejuízo de

mais de R\$ 15 milhões. Este caso ilustra a capacidade de atuação e o impacto de grupos organizados em fraudes contra o erário.

- **Operações Artemis e Simetria (2024):** As investigações apuraram um robusto conjunto de indícios dos crimes de organização/associação criminosa voltada para a prática de estelionato, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e fraude em licitação ou contrato.
- **Operação Krampus (2025):** A Polícia Federal deflagrou esta operação para desarticular um grupo criminoso vinculado a uma organização paulista, responsável por crimes contra instituições financeiras, utilizando "laranjas" para inflar artificialmente o capital social de uma empresa de fachada e ocultar a origem ilícita dos valores.⁷² Embora não diretamente ligada a OS, demonstra a complexidade e modus operandi de organizações criminosas.

I. Fraudes nas Relações de Trabalho

Embora as tipologias de fraude mais documentadas no âmbito das OS envolvam desvios patrimoniais e irregularidades licitatórias, as fraudes nas relações de trabalho configuram dimensão igualmente relevante e frequentemente subestimada nas análises jurídicas. A terceirização lato sensu que caracteriza o modelo OS cria oportunidades específicas para a precarização das relações laborais, com impacto direto sobre os trabalhadores que efetivamente prestam os serviços públicos.

A pejetização é a modalidade mais recorrente: profissionais de saúde — médicos, fisioterapeutas, enfermeiros — são induzidos a constituir pessoa jurídica e a prestar serviços mediante contrato de prestação de serviços, mascarando relação de emprego com subordinação, habitualidade e pessoalidade. Além do prejuízo ao trabalhador (ausência de FGTS, férias, 13º salário e estabilidade), a pejetização gera economia

⁷² PF deflagra operação contra organização criminosa especializada em crimes contra instituições financeiras — Polícia Federal - Portal Gov.br, acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/pf-deflagra-operacao-contra-organizacao-criminosa-especializada-em-crimes-contra-instituicoes-financeiras>

ilícita para a OS, que por sua vez pode inflar os saldos de caixa artificialmente ou remunerar gestores além do permitido.

Jornadas excessivas são igualmente documentadas, especialmente em plantões hospitalares. A ausência de controle de ponto eletrônico ou a adulteração dos registros impede a verificação da carga horária real, possibilitando o não pagamento de horas extras, adicional noturno e intervalo interjornada. Em estabelecimentos conveniados ao SUS, a jornada irregular pode ainda comprometer a qualidade assistencial e a segurança do paciente, conectando o descumprimento trabalhista ao risco para a saúde pública.

O cruzamento de dados entre CAGED, RAIS e CNES permite identificar discrepâncias relevantes: profissionais com vínculos empregatícios formalmente rescindidos mas que continuam aparecendo nos cadastros do CNES como responsáveis técnicos ou profissionais autorizados indicam possível pejetização. Da mesma forma, a comparação entre o quadro de pessoal reportado à supervisora e os registros no eSocial pode revelar subdeclaração de vínculos ou adulteração dos dados de folha de pagamento.

O descumprimento das Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho — em especial a NR-32 (Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde) — configura infração administrativa grave, passível de autuação pelo Auditor-Fiscal do Trabalho e de ação civil pública pelo MPT. A ausência de fornecimento adequado de EPIs em unidades de saúde gerenciadas por OS, além do impacto direto sobre os trabalhadores, pode caracterizar improbidade administrativa por omissão do gestor público responsável pela fiscalização do contrato de gestão.

4

ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

O combate às fraudes em contratos de gestão envolvendo Organizações Sociais é uma tarefa complexa que exige a atuação coordenada de diversos órgãos de controle e fiscalização no Brasil. A Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF) desempenham papéis cruciais nesse cenário.

A. Controladoria-Geral da União (CGU)

A CGU atua como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável por atividades de auditoria pública, correição, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção. Em relação às Organizações Sociais, a CGU realiza auditorias e avaliações da aplicação de recursos públicos transferidos, identificando irregularidades em todas as etapas dos contratos de gestão.

Seus relatórios, como o consolidado de 2022, são fundamentais para mapear as tipologias de fraudes e quantificar os prejuízos. A CGU também participa ativamente de operações conjuntas com a Polícia Federal e o Ministério Público, como as Operações "S.O.S." e "Reditus", "Templo Vendido", "Vox Veritatis" e a operação em Pernambuco, citadas anteriormente. Além disso, a CGU impõe sanções administrativas, como multas milionárias e declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a administração pública, visando responsabilizar as entidades e seus dirigentes envolvidos em irregularidades. A CGU também emite recomendações para o aprimoramento normativo e a gestão de riscos.

B. Tribunal de Contas da União (TCU)

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal, responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Sua atuação em relação às Organizações Sociais tem sido cada vez mais proativa, com a realização de levantamentos de auditoria específicos sobre a participação dessas entidades no Sistema Único de Saúde (SUS).⁷³

O Tribunal tem alertado para os riscos de fraude e corrupção nas gestões de Organizações Sociais na saúde pública, apontando para a inexistência de bases de dados consolidadas, marcos normativos difusos, dificuldades dos entes federados na seleção e acompanhamento, e a manipulação de processos seletivos.⁷⁴ O TCU também destaca a vulnerabilidade do modelo, atribuída à contratação de profissionais sem concurso, fraco controle dos serviços e falta de transparência sobre os "donos" das entidades.⁷⁵ Em decorrência de seus trabalhos, o TCU determina planos de ação e auditorias coordenadas com tribunais de contas estaduais e municipais para avaliar a participação das organizações sociais nos serviços de saúde locais. O TCU também oferece referencial para o combate à fraude e corrupção, enfatizando a importância das auditorias internas.⁷⁶

O Acórdão do TCU proferido no TC 022.608/2022-2 representa o diagnóstico quantitativo mais abrangente disponível sobre fraudes e

⁷³ Participação de organizações sociais em atendimentos do SUS apresenta riscos – Notícias, acessado em junho 23, 2025, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/participacao-de-organizacoes-sociais-em-atendimentos-do-sus-apresenta-riscos.htm>

⁷⁴ TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais - Monitor Mercantil, acessado em junho 23, 2025, <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>

⁷⁵ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

⁷⁶ REFERENCIAL DE COMBATE A FRAUDE E CORRUPÇÃO - Portal TCU, acessado em junho 23, 2025, https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf

irregularidades em contratos de gestão com OS na área da saúde. O levantamento identificou 78 eventos de risco distribuídos ao longo de todo o ciclo do contrato, desde a etapa de qualificação da entidade até o encerramento contratual. Foram analisadas 217 Organizações Sociais e 1.838 estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS, conferindo ao estudo representatividade nacional inédita.

É essencial distinguir os regimes jurídicos aplicáveis às entidades do terceiro setor que atuam na execução de serviços públicos: as Organizações Sociais (OS) são reguladas pela Lei 9.637/1998 e firmam contratos de gestão; as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são reguladas pela Lei 9.790/1999 e operam por termos de parceria; e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) em geral são disciplinadas pela Lei 13.019/2014 (MROSC), que prevê termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação. A confusão entre esses regimes — equívoco de enquadramento jurídico — é frequente e pode gerar nulidades contratuais, além de dificultar a identificação do órgão de controle competente e do regime de prestação de contas aplicável.

C. Ministério Público Federal (MPF)

O MPF atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, incluindo o combate à corrupção e à improbidade administrativa. O órgão instaura inquéritos civis e criminais para apurar a participação de servidores públicos e entidades em esquemas de desvio de recursos, como as investigações sobre fraudes no INSS, que mapearam pelo menos 23 inquéritos em curso e revelaram fraudes estimadas em R\$ 6 bilhões.⁷⁷

⁷⁷ MPF mapeia ao menos 23 investigações sobre fraudes no INSS ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-investigacoes-inss/>

O MPF busca na Justiça o bloqueio de bens de servidores e dirigentes envolvidos, a suspensão de acordos de cooperação técnica que viabilizaram os descontos irregulares e o afastamento de responsáveis. Além da esfera criminal (peculato, corrupção, lavagem de dinheiro), o MPF atua na esfera cível para garantir o ressarcimento das vítimas e dos cofres públicos. O órgão também promove reuniões com procuradores de todo o país para definir estratégias de ação conjunta e conferir maior efetividade às apurações.

D. Polícia Federal (PF)

A Polícia Federal é responsável pela investigação de crimes contra a União, incluindo aqueles que envolvem desvio de recursos públicos e fraudes em contratos administrativos. A PF atua em conjunto com a CGU, MPF e Receita Federal na deflagração de operações de grande porte para desmantelar esquemas criminosos, cumprindo mandados de busca e apreensão, prisões e bloqueio de bens.

Exemplos de sua atuação incluem a Operação em Pernambuco, Operação Templo Vendido, Operação Vox Veritatis, Operações Artemis e Simetria, e Operação Dia Zero. A PF investiga crimes como fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro, corrupção e organização criminosa, sendo fundamental na coleta de provas e na identificação dos envolvidos e do modus operandi dos esquemas.

E. Ministério Público do Trabalho (MPT)

O Ministério Público do Trabalho exerce papel relevante no controle das Organizações Sociais, especialmente quando a execução dos contratos de gestão envolve relações de trabalho irregulares. A Manifestação Técnica CONAP/MPT nº 12/2025, que apresentou um

roteiro sugestivo de atuação para contratos de gestão, apresentou as principais tipologias de fraude trabalhista identificadas em auditorias e inquéritos civis, sistematizando o referencial de atuação dos Procuradores do Trabalho na fiscalização de contratos de gestão.

As irregularidades mais frequentes detectadas pelo MPT nas OS incluem: (i) pejetização, consistente na contratação de profissionais de saúde como pessoas jurídicas para elidir encargos trabalhistas; (ii) jornadas de trabalho superiores aos limites legais, sem pagamento de horas extras ou adicional noturno; (iii) descumprimento das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho (especialmente a NR-32 para ambientes hospitalares); e (iv) fornecimento inadequado ou ausente de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs).

O documento CONAP/MPT nº 12/2025 alerta para o risco de responsabilização subsidiária do ente público contratante pelos passivos trabalhistas gerados pela OS. Quando o poder público falha no dever de fiscalização do contrato de gestão, a jurisprudência trabalhista tem reconhecido a responsabilidade da Administração pelas verbas inadimplidas, com fundamento na culpa in vigilando. Esse risco reforça a necessidade de cláusulas contratuais que exijam comprovação periódica de quitação das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

A atuação do MPT se instrumentaliza primariamente por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ferramenta extrajudicial que permite a correção das irregularidades sem necessidade de judicialização imediata. O TAC pode incluir obrigações de fazer (regularização dos vínculos, adequação de jornadas, fornecimento de EPIs), obrigações de não fazer (vedação de novas contratações irregulares) e multa cominatória por descumprimento. Na hipótese de recusa de celebração ou de descumprimento reiterado do ajuste, o MPT dispõe da Ação Civil Pública como instrumento processual principal.

5

PADRÕES RECORRENTES E IMPLICAÇÕES

A análise das ocorrências de fraudes em contratos de gestão entre Organizações Sociais e entes públicos no período de 2019 a 2025 revela padrões recorrentes que transcendem casos isolados, indicando fragilidades sistêmicas e a adaptação de redes criminosas.

Um padrão proeminente é a vulnerabilidade do modelo de "publicização". Embora a intenção inicial fosse aprimorar a eficiência e desburocratizar a gestão pública, a flexibilidade concedida às Organizações Sociais na gestão de recursos e contratação de pessoal, aliada à sua natureza de "entidade sem fins lucrativos", tem sido explorada para fins ilícitos. Essa flexibilidade, que deveria ser um benefício, torna-se um ponto de fragilidade quando não acompanhada de mecanismos de controle e transparência à altura. A pesquisa demonstra que a "não-lucratividade" é, em muitos casos, uma mera roupagem legal para grupos empresariais que buscam o lucro indevido, utilizando-se de vínculos com empresas terceirizadas e "laranjas" para desviar recursos.⁷⁸

Outro padrão é a institucionalização de falhas de governança. Os relatórios da CGU e do TCU apontam consistentemente para a ausência de bases de dados oficiais consolidadas, um marco normativo difuso e a capacidade gerencial incipiente dos entes federados para celebrar e fiscalizar contratos de gestão. Mais alarmante ainda é a constatação de que, em alguns casos, as próprias "leis são desenhadas para facilitar fraude na seleção de OS" e que há uma "elaboração de edital de seleção

⁷⁸ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

com itens de pontuação técnica já direcionados para determinada entidade".⁷⁹ Isso significa que o problema não é apenas a falha individual de agentes, mas uma falha estrutural, onde o arcabouço legal e administrativo é, por vezes, inadequado ou deliberadamente manipulado para criar brechas. Essa condição cria um terreno fértil para a atuação de grupos criminosos, que se aproveitam dessas lacunas para operar e institucionalizar seus esquemas.

A sofisticação e resiliência das redes criminosas é um terceiro padrão evidente. As operações recentes, como "Dia Zero", "Templo Vendido" e "Artemis/Simetria", revelam esquemas que vão muito além de atos isolados de corrupção. Envolvem "organizações criminosas"⁸⁰, o uso sistemático de "empresas de fachada" e "laranjas", além de técnicas complexas de lavagem de dinheiro, como saques em espécie, transferências para corretoras de câmbio e aplicações financeiras sofisticadas.⁸¹ A "quarteirização" de serviços, onde a OS subcontrata outras empresas que, por sua vez, subcontratam novamente, é uma estratégia deliberada para obscurecer os fluxos financeiros e diluir a responsabilização.⁸² As somas envolvidas, que chegam a bilhões de reais em alguns casos⁸³, e a longevidade de alguns esquemas, que perduram

⁷⁹ TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais - Monitor Mercantil, acessado em junho 23, 2025, <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>

⁸⁰ Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas ..., acessado em junho 23, 2025, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>

⁸¹ ACUSADOS DE DESVIOS NA SAÚDE, DIRIGENTES DA ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>

⁸² Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações ..., acessado em junho 23, 2025, <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>

⁸³ OPERAÇÃO DA PF E CGU INVESTIGA IRREGULARIDADES EM ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>

por anos, demonstram um alto grau de planejamento estratégico e coordenação por parte dessas redes.

A interconexão entre falhas de governança e a proliferação de esquemas criminosos é inegável. A fraqueza na capacidade gerencial e a existência de marcos regulatórios porosos ou manipulados criam o ambiente ideal para que entidades criminosas sofisticadas se estabeleçam. Elas exploram essas vulnerabilidades para transformar modelos de serviço público em veículos para ganhos ilícitos. Isso implica que o combate eficaz a essas fraudes exige uma abordagem dual: além da repressão reativa e da persecução penal, é fundamental um fortalecimento proativo das estruturas de governança, uma maior clareza regulatória e a melhoria da competência gerencial dentro da administração pública. Tais medidas são essenciais para fechar sistematicamente as lacunas e eliminar as condições estruturais que os grupos criminosos atualmente exploram.

6

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As fraudes envolvendo Organizações Sociais e contratos de gestão com entes públicos representam um desafio persistente e multifacetado para a integridade da administração pública brasileira. A análise do período de 2019 a 2025 revela que, apesar dos esforços dos órgãos de controle, as irregularidades são recorrentes, complexas e causam prejuízos bilionários aos cofres públicos. O modelo de parceria, concebido para trazer eficiência, paradoxalmente se tornou vulnerável à atuação de redes criminosas que exploram suas flexibilidades e lacunas regulatórias.

As tipologias de fraudes são variadas, incluindo superfaturamento, desvios financeiros (peculato), manipulação de licitações e direcionamento de contratos, conflitos de interesse, improbidade administrativa, a prática de funcionários fantasmas e sofisticados esquemas de lavagem de dinheiro. A presença constante de "organizações criminosas" em praticamente todas as grandes operações demonstra que não se trata de atos isolados, mas de estruturas bem articuladas, com planejamento estratégico e divisão de tarefas, que utilizam "empresas de fachada" e "laranjas" para dissimular suas atividades ilícitas.

A atuação dos órgãos de controle – CGU, TCU, MPF e Polícia Federal – tem sido essencial para identificar, investigar e sancionar essas práticas. Contudo, a persistência e a sofisticação dos esquemas indicam que a resposta deve ir além da repressão. A vulnerabilidade é, em parte, institucional, com fragilidades na capacidade de gestão dos entes

públicos, marcos normativos difusos e, em alguns casos, a própria legislação sendo passível de manipulação para favorecer fraudes.

Diante desse cenário, as seguintes recomendações são apresentadas para fortalecer a integridade e aprimorar a gestão dos contratos com Organizações Sociais:

1. **Revisão e Consolidação Normativa:** Desenvolver um marco normativo mais claro, unificado e rigoroso para as Organizações Sociais, especialmente na área da saúde, que estabeleça critérios mínimos obrigatórios para todas as esferas federativas. Isso inclui a padronização de processos de qualificação, seleção, contratualização e acompanhamento, fechando as brechas que facilitam o direcionamento e a fraude.
2. **Fortalecimento da Capacidade Gerencial e de Fiscalização:** Investir na capacitação e no aparelhamento dos servidores públicos responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos de gestão. É crucial aprimorar a capacidade dos entes federados para elaborar processos de chamamento público e qualificação eficazes, bem como para monitorar a execução contratual de forma rigorosa e contínua.
3. **Aumento da Transparência Ativa:** Implementar e exigir a disponibilização proativa e detalhada de todas as informações relativas aos contratos de gestão, incluindo orçamentos detalhados, indicadores de desempenho, relatórios financeiros, lista de subcontratados, aditivos e dados sobre os dirigentes das Organizações Sociais. A transparência é um pilar fundamental para o controle social e a prevenção de abusos.
4. **Uso de Tecnologia e Análise de Dados:** Desenvolver e implementar bases de dados oficiais consolidadas sobre a atuação das Organizações Sociais no país. Utilizar ferramentas de inteligência artificial e análise de dados para identificar padrões suspeitos, sobrepreços, empresas de fachada e movimentações financeiras atípicas, permitindo uma atuação proativa e baseada em riscos.
5. **Aprimoramento dos Mecanismos de Governança, Risco e Conformidade (GRC):** Incentivar a implementação de frameworks de GRC robustos em todas as etapas dos processos licitatórios e de gestão de contratos. Isso inclui a segregação de funções, auditorias internas regulares e monitoramento

contínuo para assegurar que as organizações operem de forma ética e em conformidade com as leis.

6. **Combate à Lavagem de Dinheiro e Desconsideração da Personalidade Jurídica:** Fortalecer os mecanismos de investigação e combate à lavagem de dinheiro, visando descapitalizar as organizações criminosas. Além disso, aplicar de forma mais sistemática a desconsideração da personalidade jurídica das Organizações Sociais envolvidas em fraudes, estendendo a responsabilidade pelas multas e ressarcimentos aos seus verdadeiros controladores e beneficiários.
7. **Cooperação Interinstitucional e Inteligência Compartilhada:** Intensificar a coordenação e o compartilhamento de informações entre os órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, PF, Receita Federal) em todas as esferas de governo. A atuação conjunta e a inteligência compartilhada são cruciais para dismantelar redes criminosas complexas que operam em diferentes jurisdições e setores.

A adoção dessas medidas, de forma integrada e contínua, é fundamental para mitigar os riscos inerentes ao modelo de gestão por Organizações Sociais e assegurar que os recursos públicos sejam efetivamente direcionados para a melhoria dos serviços à população, em vez de serem desviados por esquemas fraudulentos.

PARTE II

**POLÍTICAS DE COMPLIANCE, ATUAÇÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO E ÓRGÃOS DE CONTROLE EM
FACE DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NOS CONTRATOS
DE GESTÃO COM ENTES PÚBLICOS**

1

INTRODUÇÃO

Essa seção aprofunda a análise sobre as formas de atuação do Ministério Público (MP) e demais órgãos de controle em face de Organizações Sociais (OSs) e contratos de gestão com entes públicos. Esse enfoque também se dá na atuação preventiva que os entes federados devem manter desde o momento do planejamento até a finalização do contrato de gestão com a OS. O objetivo é delinear um roteiro de atuação que abranja a prevenção e repressão a ilícitos em todas as fases do ciclo da política pública que envolve o contrato de gestão. Entendemos que a melhor forma de se promover uma política de integridade passa pela institucionalização de um compliance, com códigos de condutas, regimentos e políticas internas claras para todos os envolvidos. Essa medida é importante porque a análise revela que o modelo de publicização, embora concebido para flexibilidade e eficiência, apresenta vulnerabilidades sistêmicas que são frequentemente exploradas por esquemas de corrupção. A fragmentação e a insuficiência dos mecanismos de controle existentes, particularmente em nível municipal, criam um ambiente propício para fraudes, com grande intensidade nas relações de trabalho.

Nessas orientações argumenta-se que a atuação do Ministério Público e dos demais órgãos de controle deve ser estratégica, proativa e multidisciplinar, transcendendo a mera resposta a ilícitos para se tornar um orquestrador central de esforços interinstitucionais. São propostas medidas preventivas e repressivas detalhadas para cada fase do ciclo contratual: planejamento e consultas sociais, qualificação e seleção, formalização e execução do contrato, e acompanhamento pós-contrato,

incluindo a recuperação de ativos e recursos. A ênfase recai na necessidade de fortalecer a transparência, aprimorar a capacidade fiscalizatória dos entes públicos, e garantir a responsabilização de todos os envolvidos em desvios de recursos e precarização das relações de trabalho.

Diante desta preocupação, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP emitiu a Resolução n. 305, de 11 de fevereiro de 2025, instituindo as diretrizes para atuação dos membros, e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implementação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública. Essa diretriz é importante na medida em que reconhece que as políticas de compliance e integridade têm potencial para mitigar e até eliminar as irregularidades contratuais, sobretudo nos contratos de gestão para a contratação de organizações sociais por municípios, Estados e União.

Na próxima seção, busca-se aprofundar um pouco melhor as políticas de integridade e regularidade a partir de compliance.

A. O que é compliance?

Compliance, no sentido contemporâneo, é um sistema organizado de governança voltado a assegurar conformidade (compliance = conformidade) com normas externas e internas, reduzir riscos de desvios e melhorar a qualidade das decisões e dos processos. Ele não se confunde com “seguir a lei” de modo abstrato, nem com “encher a organização de formulários”. Em sua melhor versão, compliance é uma forma de administrar, com método, os deveres de legalidade,

transparência, impessoalidade, eficiência e responsabilização, transformando esses deveres em rotinas verificáveis, evidências auditáveis e respostas padronizadas quando algo sai do esperado.

No contexto do poder público municipal e das contratações de Organizações Sociais (OS), compliance deve ser entendido como um arranjo institucional que impede que a flexibilidade contratual vire opacidade, e que a gestão por resultados vire mera retórica. Ele se materializa em instrumentos como: matriz de riscos do contrato de gestão, protocolos de planejamento, regras de segregação de funções (quem demanda, quem contrata, quem fiscaliza, quem paga), critérios objetivos de medição de metas e indicadores, rotinas de transparência ativa, trilhas de evidência para pagamentos, controles sobre subcontratações e mecanismos de detecção e resposta (apuração, glosa, suspensão de repasse, rescisão e comunicação aos órgãos competentes). Em síntese: compliance, para contratações com OS, é o “como” a Administração faz para que o contrato seja governável, rastreável e corrigível antes que o dano se consolide.

■ **Nota educativa: Compliance público x privado.** No setor privado, o compliance surgiu como resposta a escândalos corporativos e pressão regulatória — como a Lei Sarbanes-Oxley nos EUA, após os casos Enron e WorldCom. No setor público brasileiro, a agenda ganhou força especialmente após a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que instituiu a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a administração pública. Mais recentemente, a Resolução n. 305/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) passou a orientar que os membros do MP incentivem a implementação de Programas de Integridade nos órgãos da administração pública. Isso representa um marco importante: o compliance deixa de ser uma opção institucional para se tornar uma diretriz de atuação do próprio sistema de controle externo.

B. Compliance no Brasil

A palavra *compliance* entrou no vocabulário institucional brasileiro pela combinação de três movimentos que se reforçaram mutuamente. O primeiro movimento é a ampliação da agenda de responsabilização de pessoas jurídicas e de agentes públicos, com atenção crescente à prevenção. No mundo empresarial, isso se refletiu em programas de integridade, controles internos e mecanismos de *due diligence*. No setor público, a agenda ganhou corpo com a profissionalização do controle interno, com a evolução das práticas de auditoria e com o reconhecimento de que combater irregularidades apenas depois do dano é ineficiente e injusto com a sociedade.

O segundo movimento é a consolidação de uma cultura de governança, transparência e gestão de riscos. O Brasil passou a demandar, de forma mais explícita, que organizações justifiquem escolhas, comprovem resultados e mantenham registros consistentes, não apenas para “passar em auditoria”, mas para permitir correção rápida de rumos. É nesse ponto que *compliance* se distingue da burocracia tradicional: ele não se satisfaz com formalidades; ele exige rastreabilidade e capacidade real de resposta. Esse é um elemento importantíssimo para permitir que a sociedade promova o controle social sobre a atuação do Poder Público.

O terceiro movimento é o aprendizado institucional a partir de crises e escândalos, que evidenciaram padrões repetidos de fraude: direcionamento, superfaturamento, empresas de fachada, conflitos de interesse, redes contratuais opacas e manipulação de evidências. A consequência prática foi a percepção de que o problema é sistêmico e requer controles sistêmicos: desenho institucional, dados, fluxos, responsabilidades e sanções graduadas.

Aplicado aos municípios e às OS, “compliance no Brasil” precisa ser traduzido em uma pergunta prática: o que a prefeitura faz, no cotidiano, para reduzir o espaço de captura da contratação e para impedir que a fiscalização seja apenas formal? A resposta envolve institucionalização: criar política municipal de compliance e integridade para contratações com OS, com normas internas, instrumentos e rotinas que sobrevivam a mudanças de governo e a pressões locais.

Um dos principais gargalos encontrados no sistema de contratos de gestão é a ausência de fiscalização e acompanhamento das metas, que não raro, emprega mão de obra terceirizada por meio de fraudes contratuais ou de violações em massa de direitos trabalhistas. Essa fragilidade acaba trazendo repercussões diretas de responsabilidade para o ente público contratante. Por essa razão, os instrumentos de compliance também devem incorporar um apurado acompanhamento das relações de trabalho desenvolvidas pelas organizações sociais.

Compliance trabalhista, em sentido estrito, é o conjunto de políticas, controles e práticas voltadas a assegurar conformidade com normas de trabalho, prevenir passivos trabalhistas e evitar violações de direitos dos trabalhadores (jornada, remuneração, saúde e segurança, não discriminação, terceirização irregular, fraudes documentais etc.). No setor privado, ele se traduz em controles de folha, auditorias de jornada, políticas internas, treinamento de lideranças e gestão de riscos trabalhistas. O tópico “compliance trabalhista” é relevante por dois motivos: primeiro, porque grande parte das fraudes em contratos de gestão com OS aparece justamente no componente “pessoal”, que é, em regra, o maior centro de custo desses ajustes e o mais difícil de auditar sem dados.

A literatura e a experiência prática apontam recorrências: funcionários fantasmas, pejetização irregular, vínculos precários,

contratações sem critérios, subcontratações em cascata, distorções em plantões, duplicidade de vínculos, pagamento por fora, manipulação de escalas e terceirização indevida de atividades-fim. Essas práticas não são apenas “problemas trabalhistas”: elas funcionam como mecanismos de desvio de recursos e como tecnologia de opacidade (porque fragmentam registros, diluem responsabilidade e dificultam a verificação do serviço efetivamente prestado). Segundo, porque a qualidade do serviço público (especialmente em saúde) depende diretamente da força de trabalho: dimensionamento, escalas, qualificação, continuidade, produtividade e segurança. Portanto, mesmo que o município não seja o empregador direto, a política municipal de integridade precisa tratar o tema como risco contratual e risco de política pública: exigir evidências mínimas, condicionar pagamentos a comprovações, proibir práticas incompatíveis com o ajuste, monitorar indicadores de pessoal e prever respostas contratuais.

Assim, para contratações com OS, “compliance trabalhista” deve ser reconfigurado como um eixo de integridade contratual: o município precisa de controles para garantir que a OS execute o serviço com pessoal real, regular e rastreável, com métricas que permitam checar: quem trabalhou, quando, onde, em qual função, com qual vínculo, em qual escala, com qual produtividade e com qual custo.

C. Pilares do compliance

Programas de compliance costumam ser descritos por “pilares” que funcionam como componentes essenciais. No setor público municipal, e especialmente em contratos de gestão com OS, vale manter esses pilares, mas ajustando linguagem e instrumentos para a realidade

administrativa. Um modelo funcional de pilares, adaptado ao nosso objeto, pode ser descrito nos seguintes termos:

- a) Compromisso da alta administração: Sem patrocínio institucional do prefeito, secretários, procuradoria e controle interno, compliance vira documento sem força. Compromisso não é discurso: é decisão de padronizar processos, não “dar jeitinho”, publicar dados, criar portais de transparência, recusar contratos mal desenhados, proteger fiscal do contrato, registrar tudo e reagir quando necessário.
- b) Avaliação e gestão de riscos: É o coração do sistema. Sem matriz de riscos específica para OS (planejamento, metas, pagamentos, pessoal, compras, subcontratações, transparência, TI/dados), o município fiscaliza “no escuro” e reage tarde.
- c) Regras internas e procedimentos (políticas, normas e controles): Inclui política municipal de integridade para contratações com OS, guias e checklists, padrões de termo de referência, cláusulas obrigatórias, fluxos de pagamento condicionados a evidências, regras de segregação de funções e matriz de responsabilidades.
- d) Transparência e integridade da informação: Sem transparência ativa e dados consistentes, não existe fiscalização real. Aqui entram portais, relatórios padronizados, bases abertas quando possível, e governança dos dados de produção (principalmente na saúde), de forma a evitar “maquiagem” de indicadores.
- e) Capacitação e comunicação: Gestores e fiscais precisam saber o que olhar e como registrar achados. Treinamento é parte do controle: reduz erros, aumenta consistência e cria cultura de evidência.
- f) Canais de relato e proteção contra retaliação: Canal de denúncia, ouvidoria estruturada e rotas seguras de relato interno. No município, isso precisa dialogar com controle interno e com procedimentos de apuração, sem expor indevidamente denunciante e sem paralisar a gestão.
- g) Monitoramento, auditoria e melhoria contínua: Auditoria não é punição; é ferramenta de correção. Monitorar execução, comparar metas x entregas, cruzar dados de pessoal e compras, detectar outliers, revisar controles e corrigir.

- h) Resposta e responsabilização: Sem resposta, o sistema perde credibilidade. Resposta inclui: correção imediata, glosas, suspensão de repasses, substituição de responsáveis, rescisão, abertura de tomada de contas quando cabível e comunicação aos órgãos competentes. A ideia não é “judicializar tudo”, mas ter repertório de medidas administrativas proporcionais e registradas.

Esses pilares, quando alinhados, têm efeito preventivo concreto: reduzem a oportunidade de fraude, aumentam a probabilidade de detecção e elevam o custo do desvio para quem tenta operar esquemas.

D. ABNT NBR ISO 37301 e o ciclo PDCA (Plan/Do/Check/Act)

A ABNT NBR ISO 37301 é uma norma internacional (adotada no Brasil pela ABNT) que orienta a implementação de sistemas de gestão de compliance. O ponto mais útil é que ela trata compliance como sistema de gestão: não é uma ação pontual, e sim um ciclo permanente, com planejamento, execução, verificação e ação corretiva. Esse ciclo costuma ser expresso pela sigla em inglês PDCA: *Plan/Do/Check/Act*, que significa Planejar, Executar, Verificar e Agir.

***Plan* (Planejar)**

No município, planejar significa transformar riscos em controles. Para OS, isso inclui:

- i) mapear riscos por fase do ciclo contratual (planejamento, seleção, execução, prestação de contas)
- ii) definir metas, indicadores e formas de comprovação (evidências)
- iii) definir critérios de pagamento condicionados a entregas verificáveis
- iv) desenhar matriz de responsabilidades (gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, comissão de avaliação, controle interno)

- v) estabelecer cláusulas contratuais de transparência, subcontratação, conflitos de interesse, governança, dados e auditoria
- vi) definir o que será publicado, com que periodicidade e em que formato

Do (Executar)

Executar é colocar o sistema em funcionamento:

- i) aplicar checklists desde a fase preparatória
- ii) estruturar rotinas mensais de monitoramento (metas, qualidade, produção)
- iii) checar documentos e dados de pessoal, compras, contratos e pagamentos
- iv) registrar achados em relatórios padronizados
- v) executar treinamentos e orientar as unidades
- vi) operar canal de denúncia e trilhas de apuração

Check (Verificar)

Verificar é auditar e testar o sistema:

- i) revisar amostras de pagamentos e evidências
- ii) comparar dados declarados com dados independentes (ex.: produção assistencial, escalas, notas fiscais, estoques, sistemas)
- iii) identificar gaps (faltou dado? faltou evidência? faltou responsável?)
- iv) monitorar indicadores de risco (atrasos recorrentes, aditivos frequentes, concentração de fornecedores, variações atípicas de custo, inconsistências de pessoal)

Act (Agir)

Agir é corrigir e melhorar:

- i) ajustar cláusulas, fluxos e checklists
- ii) corrigir falhas de segregação de funções
- iii) rever indicadores e critérios de pagamento

- iv) aplicar medidas contratuais (glosa, suspensão, rescisão) quando necessário
- v) atualizar matriz de riscos
- vi) institucionalizar aprendizados para o próximo contrato

O valor do PDCA é disciplinar a gestão: impede que compliance seja “projeto” de um mandato de determinado grupo político e o transforma em rotina institucional.

E. Fases de implementação do compliance

A implementação, no setor público municipal, precisa ser realista: muitos municípios têm equipes pequenas, rotatividade e capacidade limitada. Por isso, a lógica por fases ajuda a construir o sistema com entregas mínimas (mínimo viável) e evolução progressiva.

a) Planejar:

- Instituir, formalmente, a política municipal de compliance e integridade para contratações com OS;
- mapear processos existentes e identificar pontos críticos;
- construir matriz de riscos do contrato de gestão;
- definir padrão mínimo de evidências e relatórios.

b) Organizar:

- definir governança: quem lidera (controle interno/CGM), quem executa (secretaria contratante), quem valida (procuradoria, comissão);
- criar matriz de responsabilidades e fluxos de decisão;
- padronizar documentos: termos, checklists, modelos de relatório, cláusulas obrigatórias.

c) Implementar:

- iniciar monitoramento com foco nos maiores riscos (pessoal, compras/subcontratações, pagamentos, metas);
- usar checklists mensais e relatórios de fiscalização;
- padronizar a publicização e a transparência ativa do contrato.

d) Governança e monitoramento:

- criar comitê ou instância de acompanhamento (quando couber) para revisar achados e orientar correções;
- integrar ouvidoria/canal de denúncias e controle interno;
- criar rotina de reuniões técnicas para revisão de indicadores.

e) Avaliação e melhoria:

- auditar periodicamente;
- medir efetividade do programa (reduziu inconsistências? melhorou evidências? diminuiu aditivos? aumentou transparência?);
- atualizar matriz de riscos e controles.

Em contratações com OS, é decisivo começar com o essencial: sem trilha de evidência para pagamentos e sem controle de pessoal e subcontratações, o resto tende a ser cosmético.

F. Auditoria em compliance (planilhas, checklists, inventário de *gaps*, 5W2H e simulações)

Auditoria, aqui, deve ser entendida como técnica de verificação e aprendizagem institucional. Para o município, ela precisa ser simples, padronizada e reproduzível.

1. Planilhas e checklists

São instrumentos de padronização: garantem que fiscais diferentes olhem para os mesmos itens e registrem evidências de forma comparável. Em OS, checklists típicos se organizam por eixos:

- metas e indicadores (produção, qualidade, tempos, desfechos)
- pessoal (quantitativo, escalas, vínculos, pagamentos, encargos)
- compras e contratos (fornecedores, preços, justificativas, competições)
- subcontratações/quarteirização (objetos, limites, transparência, riscos)
- pagamentos e prestação de contas (gatilhos, evidências, conciliações)
- transparência ativa (publicação, formato, periodicidade)

2. Inventário de *gaps* (lacunas)

É um diagnóstico frio do que está faltando para fiscalizar de verdade. Exemplos: “não existe base confiável de escalas”; “pagamentos não estão condicionados a evidências”; “relatórios são narrativos, sem dados verificáveis”; “não há regra clara para subcontratações”; “não há segregação de funções no fluxo de pagamento”.

O inventário de *gaps* transforma intuições em lista de problemas corrigíveis, identificando cada lacuna que precisa ser preenchida com ações diretas e complementares.

3. Técnica 5W2H

Ferramenta de plano de ação:

- *What*: o que será feito (ex.: criar checklist mensal de pessoal)
 - *Why*: por que (reduzir risco de funcionários fantasmas)
 - *Who*: quem (fiscal administrativo + RH + controle interno)
 - *When*: quando (até dia “X”)
 - *Where*: onde (secretaria, unidade, sistema)
 - *How*: como (procedimento, documento, rotina)
 - *How much*: quanto custa (tempo, sistema, capacitação)
- É útil para tirar compliance do papel e transformar em tarefas executáveis.

4. Simulações

Simular é testar o sistema antes da crise. Por exemplo: simulação de denúncia de funcionário fantasma; simulação de inconsistência em notas fiscais; simulação de manipulação de indicador. A simulação revela falhas no fluxo: quem recebe? quem decide? que documento exige? em quanto tempo reage?

5. Estratégias para implementação e manutenção efetiva das normas ISO 37301 e ISO 31000 (gestão de riscos)

Aqui, o ponto central é: compliance e gestão de riscos precisam andar juntos. A ISO 31000 é referencial para estruturar a gestão de riscos; a ISO 37301 organiza o sistema de compliance. Em termos práticos, para municípios e OS, as estratégias mais efetivas costumam ser:

a) Começar pelo risco maior, não pelo organograma ideal, pois, em OS, os maiores riscos recorrentes geralmente são: pessoal, subcontratações, compras, pagamentos e dados/indicadores. Se o município tentar “implantar tudo” de uma vez, não implanta nada.

b) Institucionalizar padrões mínimos

c) Criar um pacote mínimo obrigatório para toda contratação com OS, a exemplo de:

- matriz de riscos;
- cláusulas mínimas de integridade e transparência;
- checklists mensais;
- relatório padrão de fiscalização;
- gatilhos de pagamento por evidência;
- regramento de subcontratação.

Isso gera uniformidade e reduz improvisos.

d) Criar evidências antes de criar discursos, vide que transparência ativa e trilhas de evidência valem mais do que “cartilha bonita”. Sem evidência, auditoria e responsabilização viram disputa narrativa.

e) Integrar controle interno, procuradoria e área finalística, posto que o compliance falha quando cada unidade trabalha isolada. Precisa existir fluxo claro: planejamento jurídico, execução técnica e validação de evidências.

f) Proteger a função de fiscalização em muitos municípios, porque o fiscal fica exposto e, por vezes, sem suporte. Um programa de integridade precisa garantir respaldo institucional, treinamento permanente, instrumentos e rotas de escalonamento.

g) Medir efetividade com indicadores simples; exemplos de indicadores do próprio programa:

- percentual de pagamentos com evidência completa;
- tempo médio de resposta a inconsistências;
- número de *gaps* corrigidos por trimestre;
- redução de aditivos por falhas de planejamento;
- aumento de publicização de dados essenciais;

h) melhorar continuamente (PDCA real).

Toda contratação “ensina” algo: o que foi difícil de provar? Em que momento houve maior risco? Quais cláusulas não funcionaram? A manutenção efetiva depende de capturar esse aprendizado e atualizar padrões. Como boa parte das fraudes nasce do desenho frágil do contrato e da falta de governança, dar-se-á uma atenção especial ao modelo de publicação e o imperativo do controle nos contratos de gestão, formato pelo qual as Organizações Sociais são introduzidas no sistema jurídico brasileiro.

2

O MODELO DE PUBLICIZAÇÃO E O IMPERATIVO DO CONTROLE

2.1. Contextualizando as Organizações Sociais (OSs) na Administração Pública Brasileira

O modelo das Organizações Sociais (OSs) foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 9.637/98, como parte do Programa Nacional de Publicização, visando transferir a execução de serviços públicos não exclusivos para o setor público não estatal. Essa iniciativa, decorrente da reforma administrativa da década de 1990, buscou reorientar o papel do Estado, de executor para estrategista, com foco em resultados e eficiência.

A premissa fundamental desse modelo é a concessão de maior autonomia e flexibilidade na aplicação de recursos, afastando-se de algumas normas mais rígidas do Direito Administrativo, como a obrigatoriedade de licitação para contratações e a exigência de concurso público para pessoal. Contudo, essa flexibilidade coexiste com uma contradição inerente: o modelo, embora baseado em princípios neoliberais de mercado e lucro, propõe-se a operar sob os ideais de solidariedade social. Essa tensão intrínseca cria um terreno fértil para desvios de recursos e a prática de ilícitos.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923/DF, consolidou a constitucionalidade do modelo das OSs para a prestação de serviços públicos não exclusivos. Contudo, a decisão foi categórica ao submeter as OSs aos princípios fundamentais da Administração Pública – impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – na gestão de recursos públicos. O STF também

reafirmou as amplas prerrogativas de controle do Ministério Público e dos Tribunais de Contas sobre a aplicação dessas verbas.

A tensão entre a flexibilidade e eficiência almejadas pelo modelo das OSs e o rigor e controle exigidos pelos princípios da administração pública, especialmente devido ao uso de fundos públicos, não é meramente um debate teórico. Essa área de indefinição legal e operacional, onde a agilidade do setor privado se encontra com a responsabilidade do setor público, constitui uma vulnerabilidade sistêmica fundamental. A "desoneração" de encargos para os gestores públicos, embora visando eficiência, traduz-se em uma "flexibilização do controle" que se torna uma "abertura de design" para a prática de atos ilícitos. O próprio apelo do modelo – menor burocracia – transforma-se em sua fragilidade, pois as salvaguardas tradicionais são removidas sem serem adequadamente substituídas por controles robustos e equivalentes. Isso aponta para um conflito intrínseco entre a intenção original da publicização, que era a eficiência, e seu resultado prático, que pode ser o aumento do risco de corrupção devido à redução da fiscalização.

2.1.1. O Princípio do Controle Bifronte

A Lei 9.637/1998 instituiu uma arquitetura de controle que a pode ser denominada como "controle bifronte": a fiscalização alcança simultaneamente o ente público supervisor e a própria Organização Social. Os arts. 8º e 9º da Lei 9.637/1998 estabelecem que o contrato de gestão discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da OS, devendo ser executado com amparo em critérios de qualidade e adequação dos serviços, eficiência e efetividade da gestão.

A face voltada para o ente público compreende a fiscalização do cumprimento dos deveres de supervisão, acompanhamento, avaliação de resultados e prestação de contas ao Tribunal de Contas competente. A face voltada para a OS alcança a verificação da regularidade das contratações de pessoal e de terceiros, da aplicação dos recursos públicos repassados, do atingimento das metas do contrato de gestão e da observância das vedações legais (arts. 14 a 16 da Lei 9.637/1998). A omissão em qualquer das duas faces pode ensejar responsabilização do gestor público por improbidade administrativa, na modalidade omissiva prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992.

O STF, no julgamento da ADI 1.923/DF, reconheceu a constitucionalidade da Lei 9.637/1998 mediante interpretação conforme, assentando que o modelo de parceria não implica delegação de serviço público nem afastamento do controle estatal. Ao contrário, a decisão reforçou que os princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) aplicam-se integralmente à execução dos contratos de gestão, vinculando tanto o ente público quanto a OS. O controle bifronte é, portanto, corolário constitucional da parceria público-privada no setor social.

2.2. O Papel do Ministério Público e Outros Órgãos de Controle na Salvaguarda do Interesse Público

O Ministério Público possui um mandato constitucional para a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127 da Constituição Federal), o que se estende à fiscalização da gestão pública, especialmente em serviços essenciais como a saúde. Essa atuação é fundamental para assegurar a efetivação do direito fundamental à saúde (Art. 196 da Constituição Federal). O

"paradigma resolutivo" do MP brasileiro impulsiona uma postura proativa e eficiente, utilizando todos os meios – processuais, extraprocessuais e gerenciais – para proteger direitos difusos e coletivos.

Outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas estaduais e municipais, as Controladorias (CGU, municipais) e a Polícia Federal, desempenham papéis complementares na fiscalização fiscal, operacional e criminal.

O cenário de controle, no entanto, é frequentemente fragmentado e inadequado, principalmente em nível municipal, onde se observa um "marco normativo difuso" e uma "capacidade gerencial incipiente".⁸⁴ Essa falta de integração sistêmica impede que os órgãos de controle, atuando isoladamente, combatam eficazmente os complexos esquemas de fraude. A função do MP, portanto, vai além da investigação reativa; ele deve atuar ativamente para induzir e coordenar um ecossistema de controle mais coeso. Isso implica promover a capacitação interinstitucional, o compartilhamento de bases de dados e a realização de operações conjuntas para superar os silos de informação e garantir uma abordagem verdadeiramente integrada e orientada por dados na fiscalização dos recursos públicos.

⁸⁴ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

3

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM OSS

3.1. Base Constitucional e Legal: Lei nº 9.637/98, ADI 1923/DF e Legislação Complementar

A Lei nº 9.637/98, lei federal que estabelece a qualificação de entidades como Organizações Sociais e institui o Programa Nacional de Publicização, define os requisitos específicos para a qualificação de OSs, incluindo sua natureza sem fins lucrativos, a obrigatoriedade de reinvestir excedentes financeiros nas próprias atividades e uma estrutura de governança com Conselho de Administração e Diretoria.¹

A ADI 1923/DF, julgada em 2015, foi um marco fundamental, confirmando a constitucionalidade do modelo das OSs. No entanto, o STF impôs interpretações relevantes: embora as OSs sejam entidades de direito privado e não se submetam a todas as regras da Administração Pública (como a licitação plena para contratações com terceiros ou concurso público para pessoal), elas devem, imperativamente, observar os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, *caput*, da Constituição Federal) na gestão de recursos públicos. O STF foi explícito ao afirmar que o modelo não restringe o controle exercido pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

O Decreto nº 9.190/2017 regulamenta a Lei nº 9.637/98, detalhando diretrizes e procedimentos para a qualificação das OSs e o processo de publicização, abrangendo a decisão de publicizar, a seleção da entidade, a qualificação e a celebração do contrato. O decreto reforça a necessidade de critérios objetivos e transparência nessas fases.

A Lei nº 8.080/1990 (Lei do SUS) estabelece que a participação privada no Sistema Único de Saúde é de caráter complementar e só é permitida quando a capacidade pública for insuficiente, devendo ser formalizada por contrato ou convênio e seguindo as diretrizes do SUS. A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) estende a obrigatoriedade de transparência a entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, exigindo a divulgação de informações relacionadas às suas atividades de interesse público.

Adicionalmente, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) aplica-se a atos de improbidade cometidos por agentes públicos (incluindo aqueles em entidades que recebem fundos públicos) que resultem em enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação dos princípios administrativos.⁸⁵ Diretores de OSs podem ser considerados agentes públicos para fins penais. A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabelece a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos à administração pública, incluindo corrupção, e valoriza a existência de programas de *compliance* para mitigação de penalidades.

Apesar de um arcabouço legal aparentemente robusto, existe uma lacuna significativa na implementação entre os mandatos federais e as práticas locais, o que, somado à flexibilidade intrínseca do modelo das OSs, cria vulnerabilidades substanciais que são ativamente exploradas. O problema não reside na ausência de base legal, mas na falha de sua aplicação e adaptação em níveis subnacionais. O "marco normativo difuso" permite que estados e municípios elaborem suas próprias leis, que muitas vezes divergem das diretrizes federais, por vezes com o

⁸⁵ L8429 - Planalto, acessado em junho 23, 2025, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

intuito deliberado de facilitar fraudes.⁸⁶ O caso do Rio de Janeiro ilustra como a legislação municipal pode enfraquecer mecanismos de controle federais, como a composição do Conselho de Administração ou a omissão de dispositivos de sequestro de bens. Essa disparidade cria uma oportunidade de "arbitragem legal" para atores ilícitos, que buscam regulamentações menos rigorosas. A flexibilidade do modelo das OSs, concebida para eficiência, torna-se uma brecha para a corrupção quando o controle local é fraco ou comprometido.

3.2. Interação dos Mecanismos de Controle: Controle Gerencial, Interno, Externo, Público e Judicial

O controle sobre as Organizações Sociais é exercido por múltiplos mecanismos, cada um com suas particularidades:

- **Controle Gerencial (Interno à OS):** É exercido pelo Conselho de Administração da própria OS, responsável pela aprovação de relatórios, supervisão de metas e demonstrações financeiras, com o auxílio de auditoria externa. No entanto, a legislação municipal pode diluir esse controle, como observado no Rio de Janeiro, onde a maioria dos membros do conselho pode ser composta por integrantes da própria OS, subvertendo o controle social pretendido.
- **Controle Interno (pelo Ente Público):** Exercido pela entidade pública contratante (e.g., Secretaria Municipal de Saúde - SMS). Abrange a qualificação das OSs, a definição de cláusulas contratuais e a fiscalização da execução. Na prática, esse controle é frequentemente "deficitário", "incipiente" ou "superficial" devido à falta de pessoal qualificado, sistemas de TI inadequados e comissões de avaliação ineficazes. Isso resulta em "leniência" e "passividade" por parte da SMS.

⁸⁶ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

- **Controle Externo (pelo Legislativo e Tribunais de Contas):** Os Poderes Legislativos (e.g., Câmaras Municipais) podem utilizar convocações, requerimentos de informação e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Os Tribunais de Contas (TCU, TCEs, TCMs) são auxiliares de primeira hora, fiscalizando aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, e identificando irregularidades. Eles podem aplicar multas e recomendar medidas. Contudo, sua eficácia pode ser comprometida por politização, burocracia e falta de transparência.
- **Controle Público (pelo Ministério Público):** O MP atua na salvaguarda dos interesses sociais, instaurando inquéritos civis e ações civis públicas para investigar irregularidades e solicitando a indisponibilidade/sequestro de bens em casos de malversação. O MP é considerado o mecanismo mais eficaz na interrupção de práticas irregulares.
- **Controle Judicial:** Os tribunais resolvem litígios e asseguram a adesão constitucional, incluindo a revisão da legalidade de leis e ações das OSs.
- **Controle Social:** Exercido pela sociedade civil (organizada ou não), por meio da opinião pública, da mídia e da participação em conselhos. Frequentemente, é prejudicado pela falta de transparência.

O sistema de controle em camadas sofre de uma falha de coordenação e assimetria de informação. As fragilidades em uma camada, especialmente no controle interno – que deveria ser a primeira linha de defesa, mas é frequentemente "deficitário" ou "superficial" – não são efetivamente compensadas pelas outras camadas. Isso cria pontos cegos sistêmicos que as organizações criminosas exploram. A "captura do regulador", onde os órgãos fiscalizadores são comprometidos pelas entidades que deveriam controlar, agrava ainda mais a situação. A ausência de uma base de dados consolidada⁸⁷ significa que os órgãos de controle muitas vezes operam em silos, incapazes de

⁸⁷ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

cruzar dados de forma eficaz para detectar padrões de fraude. Isso exige uma mudança de paradigma, de uma fiscalização fragmentada e reativa para um ecossistema de controle verdadeiramente integrado, orientado por dados e proativo.

3.3. Fragilidades Sistêmicas Comuns na Contratação e Gestão de OSs

As auditorias e investigações têm revelado um padrão de fragilidades sistêmicas que permeiam o ciclo de contratação e gestão das OSs, criando um ambiente permissivo para a corrupção:

- **Falta de Planejamento Adequado:** A decisão de contratar OSs frequentemente não é precedida por estudos técnicos robustos que demonstrem a real vantagem econômica e técnica em comparação com a gestão direta. Muitas vezes, essa opção é motivada por cenários de crise ou por interesses políticos, resultando em justificativas "lacônicas e subjetivas".
- **Deficiências na Qualificação e Seleção:** Os processos de qualificação das entidades como OSs e sua subsequente seleção por meio de chamamento público são comumente marcados por direcionamentos, flexibilização indevida de requisitos e ausência de critérios objetivos. Isso pode criar "barreiras de entrada" para entidades idôneas, favorecendo aquelas com interesses ilícitos, e pode envolver o "mercado de CNPJ" (aquisição de entidades existentes para fraudes) ou "leis desenhadas para facilitar fraudes".
- **Instrumentos Contratuais Frágeis:** Os contratos de gestão frequentemente carecem de metas e indicadores precisos, dificultando a avaliação adequada do desempenho e permitindo pagamentos integrais mesmo quando os serviços são insuficientes. Cláusulas específicas sobre limites de gastos com pessoal, tetos salariais, nepotismo e fiscalização de subcontratações podem ser ausentes ou inadequadas.

A concepção original do contrato de gestão, no contexto da Reforma do Estado de 1995 (MARE), era a de um "contrato de resultados": diferentemente da administração direta, que controla

insumos e processos, a parceria com OS deveria medir apenas resultados e metas de produção assistencial. Essa lógica, embora inovadora em termos de gestão pública, gerou o que a literatura especializada denomina "déficit estrutural de controlabilidade": ao se abrir mão do controle de meios, criou-se uma zona cinzenta propícia ao desvio de finalidade, à superfaturamento e ao direcionamento de contratações.

O TCU, no TC 022.608/2022-2, diagnosticou que a maioria dos contratos de gestão vigentes carece de indicadores de desempenho adequados: são metas de produção (número de consultas, cirurgias, exames) sem correlação com indicadores de qualidade, resolutividade e custo-efetividade. Essa fragilidade permite que a OS apresente números absolutos satisfatórios enquanto opera com desvios internos relevantes — o "cumprimento aparente" das metas. A reformulação dos contratos de gestão para incluir indicadores compostos (produção + qualidade + eficiência de custo) é recomendação central do Tribunal.

A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) introduziu instrumentos que, aplicados analogicamente aos contratos de gestão, podem reduzir o déficit de controlabilidade: matrizes de risco (art. 22), planos de fiscalização (arts. 117 e 140) e o dever expresso de gestão de riscos (art. 169). Embora a Lei 9.637/1998 seja lei especial que rege a qualificação e o contrato de gestão com OS, nada impede — e a boa administração recomenda — que as técnicas de gestão contratual previstas na Lei 14.133/2021 sejam incorporadas às minutas de contratos de gestão como parâmetros de referência para a execução e a fiscalização.

- **Fiscalização Insuficiente:** As comissões de avaliação e fiscalização são, em muitos casos, subdimensionadas, mal equipadas ou carecem de conhecimento

técnico, resultando em um controle meramente formal da execução dos contratos.⁸⁸ Essa deficiência é particularmente acentuada em nível municipal.

- **Transparência Inadequada:** A divulgação de informações sobre a execução dos contratos é frequentemente insuficiente, dificultando o controle social e a fiscalização institucional.⁸⁸ A inexistência de uma base de dados oficial consolidada sobre a atuação das OSs no SUS agrava essa lacuna.⁸⁹
- **Vulnerabilidades Relacionadas a Pessoal:** A ausência de concursos públicos para o pessoal das OSs, o controle fraco sobre os serviços prestados e a falta de transparência sobre os "proprietários" dessas entidades são vulnerabilidades-chave.
- **Preocupações com a Responsabilidade Fiscal:** O debate sobre a inclusão ou não das despesas com pessoal das OSs nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) cria um potencial para desequilíbrio fiscal e redução de investimentos em outras áreas.

A manipulação dos contratos de gestão como instrumento de contorno das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) configura modalidade específica de irregularidade que demanda atenção redobrada dos órgãos de controle externo. O artifício consiste em classificar despesas de pessoal transferidas à OS como "outras despesas correntes" (grupo 3) em vez de "pessoal e encargos sociais" (grupo 1), reduzindo artificialmente o índice de gasto com pessoal apurado para fins do art. 19 da LRF. Municípios e estados que se encontram próximos ao limite prudencial de 95% podem utilizar esse mecanismo para evitar as vedações impostas pelos arts. 22 e 23 da LRF.

O TCU e os Tribunais de Contas Estaduais têm evoluído no sentido de consolidar o entendimento de que o gasto com pessoal transferido

⁸⁸ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

⁸⁹ SAÚDE PÚBLICA: TCU ALERTA PARA MAIOR RISCO DE ..., acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>

por meio de contratos de gestão com OS deve ser consolidado no câmputo do limite de pessoal do ente federativo, especialmente quando a OS desempenha função típica de estado e seus servidores atuam sob condições equivalentes às do funcionalismo público. A TCE-GO, na Resolução Normativa 4/2025 (complementada pela RN 9/2025), incorporou essa diretriz em seu manual de fiscalização, determinando que os auditores apurem a consolidação das despesas de pessoal em contratos de gestão na verificação do cumprimento dos limites da LRF.

Essas fragilidades não são incidentes isolados, mas sim falhas sistêmicas interconectadas que criam um ambiente permissivo para a corrupção, transformando o modelo das OSs em uma "caixa preta" para os recursos públicos. O planejamento deficiente leva a contratos vagos, o que, por sua vez, dificulta a fiscalização. A falta de transparência oculta esses problemas do escrutínio público e externo.

O "mercado de CNPJ" e as "leis desenhadas para fraude" indicam que essas fragilidades são, por vezes, intencionalmente incorporadas por atores ilícitos. Isso gera um efeito cumulativo, onde cada fraqueza amplifica as outras, facilitando desvios em larga escala e tornando a detecção e a recuperação dos recursos extremamente desafiadoras. O modelo se torna uma "caixa preta" porque informações críticas não são geradas, divulgadas ou analisadas eficazmente em todas as camadas de controle.

4

ROTEIRO PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO DE ILÍCITOS AO LONGO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

4.1. Fase 1: Planejamento e Consultas Sociais (Pré-Contratual)

4.1.1. Medidas Preventivas

A fase inicial de planejamento é um ponto de vulnerabilidade crítica, onde a legitimidade de todo o processo de publicização pode ser comprometida, muitas vezes por justificativas superficiais ou pela ausência de engajamento público genuíno.

- **Justificativa Objetiva para a Publicização:** É imperativo exigir estudos técnicos detalhados que demonstrem a real vantagem econômica e técnica do modelo das OSs em comparação com a gestão direta dos serviços. Isso deve incluir uma avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados. A justificativa deve abordar explicitamente a análise de custo-benefício, considerando impactos de curto, médio e longo prazo.
- **Audiências Públicas e Participação Social:** Deve-se tornar obrigatória a realização de audiências públicas e amplas consultas sociais para discutir a proposta de publicização. Isso fomenta o debate democrático e incorpora a percepção social no processo decisório. A consulta aos Conselhos de Saúde (municipais/estaduais) é essencial.
- **Compatibilidade com Instrumentos de Planejamento Público:** Assegurar que a decisão de publicização esteja alinhada com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Municipal/Estadual de Saúde. É fundamental verificar a existência de dotação orçamentária suficiente.
- **Avaliação da Capacidade do Ente Público:** Realizar uma avaliação crítica da capacidade do ente público para monitorar e fiscalizar eficazmente o contrato de gestão antes da publicização. Isso inclui a avaliação da preparação da equipe técnica.

A recorrência de justificativas superficiais, motivações lacônicas e a ausência de equipes preparadas para a fiscalização não são meras ineficiências administrativas; são, em muitos casos, omissões deliberadas ou fragilidades estratégicas que permitem a inserção de entidades não idôneas ou a justificação de escolhas políticas predeterminadas. Ao negligenciar análises rigorosas de custo-benefício ou o engajamento público genuíno, os tomadores de decisão podem favorecer interesses privados em detrimento do interesse público. Isso transforma a fase de planejamento de um processo estratégico em um mero *carimbo* para acordos pré-estabelecidos, abrindo caminho para fraudes subsequentes.

4.1.2. Ações Repressivas: Abordando Falhas no Planejamento e na Motivação

As ações repressivas nesta fase inicial são cruciais para estabelecer um efeito dissuasório e prevenir a institucionalização de práticas fraudulentas desde o princípio.

- **Instauração de Inquéritos Cíveis/Ações Cíveis Públicas:** O Ministério Público deve iniciar esses procedimentos para contestar decisões de publicização que careçam de justificativa objetiva ou planejamento adequado.
- **Expedição de Recomendações:** Recomendar formalmente aos gestores públicos a correção das deficiências de planejamento, a realização dos estudos necessários e a garantia da participação pública.
- **Responsabilização dos Tomadores de Decisão:** Responsabilizar os gestores públicos por decisões baseadas em planejamento falho ou inexistente, podendo levar a ações de improbidade administrativa.

Se as falhas iniciais de planejamento e motivação não forem contestadas, elas se tornam normas institucionalizadas, sinalizando a

potenciais atores ilícitos que o sistema é permissivo. Ações repressivas precoces, como inquéritos civis, recomendações e responsabilização, enviam um sinal claro de que tais fragilidades fundamentais não serão toleradas. Isso aumenta o risco percebido para aqueles que contemplam esquemas fraudulentos e pode, assim, dissuadi-los de prosseguir, deslocando o foco da mera reação à fraude para a modelagem proativa do ambiente para preveni-la.

4.2. Fase 2: Qualificação e Seleção das Organizações Sociais (Pré-Contratual)

4.2.1. Medidas Preventivas

As fases de qualificação e seleção são as portas de entrada para atores ilícitos. As fragilidades aqui permitem que "maças podres" ingressem no sistema, e essas vulnerabilidades são, muitas vezes, deliberadamente incorporadas à legislação ou aos processos locais.

● Diligência Rigorosa na Qualificação da OS:

- Verificar o cumprimento estrito das leis locais que regem a qualificação das OSs.
- Analisar minuciosamente os requisitos legais: tempo mínimo de existência e comprovação de experiência prévia na área da saúde. Isso inclui investigar a qualidade da experiência passada, não apenas sua existência.
- Escrutinar a composição do Conselho de Administração para garantir a conformidade com os mandatos legais e prevenir influência indevida de membros da OS ou nomeados políticos.
- Confirmar a genuína finalidade não lucrativa e a proibição estrita de distribuição de patrimônio.
- Realizar *due diligence* sobre diretores e gestores técnicos para avaliar sua integridade e investigar qualquer envolvimento passado em entidades desqualificadas ou atividades irregulares.¹ Isso vai além da mera habilitação documental.

- Assegurar uma análise multidisciplinar no processo de qualificação, envolvendo profissionais da saúde, administrativos, de controle interno e jurídicos.
- **Transparência e Impessoalidade nos Chamamentos Públicos:**
 - Verificar a publicidade e impessoalidade do processo seletivo, garantindo ampla divulgação do chamamento público.
 - Analisar os critérios de seleção quanto à objetividade, relevância e clareza, prevenindo elementos vagos ou subjetivos que permitam direcionamento.
 - Garantir que o edital preveja explicitamente mecanismos adequados de fiscalização para a fase de execução.
 - Exigir que a OS implemente um programa robusto de *compliance* e um código de ética como parte dos critérios de seleção.
- **Análise das Minutas de Contratos de Gestão:**
 - Verificar a existência de metas e indicadores de desempenho claros, objetivos e mensuráveis. Esses indicadores devem incentivar a entrega de valor, não apenas o volume de procedimentos.
 - Analisar a adequação do sistema de remuneração, garantindo que uma parte variável esteja estritamente condicionada ao atingimento de metas.
 - Incluir cláusulas específicas sobre: limites para despesas com pessoal administrativo, um teto remuneratório para dirigentes e empregados (observando os limites do serviço público), proibição explícita de nepotismo, obrigações específicas de saúde e segurança no trabalho, e mecanismos para fiscalização de subcontratações.

A recorrência de problemas como constituição irregular, "venda de CNPJs", comprovação inadequada de experiência e direcionamento⁹⁰ sugere que não são acidentes, mas sim falhas sistêmicas e, muitas vezes, intencionais. O "mercado de CNPJ" e as "leis desenhadas para facilitar fraudes" são evidências de esquemas premeditados. Ao permitir critérios vagos, *due diligence* superficial ou influência política na composição de

⁹⁰ Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

conselhos, o sistema permite a entrada de entidades cujo propósito principal é o ganho ilícito, em vez do serviço público. Isso transforma o processo de seleção de uma competição baseada no mérito em um facilitador da corrupção, onde os "melhores" (mais qualificados) são frequentemente excluídos em favor dos "conectados" (mais corruptos).

4.2.2. Ações Repressivas: Combate à Qualificação Fraudulenta, Manipulação da Seleção e Conflito de Interesses

Uma ação repressiva agressiva nesta fase é crucial para dismantelar organizações criminosas que se especializam em explorar o modelo das OSs e para dissuadir futuras tentativas.

- **Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas:** Iniciar esses procedimentos para contestar qualificações irregulares, processos seletivos direcionados e contratos com entidades que não possuam capacidade genuína ou integridade.
- **Indisponibilidade e Sequestro de Bens:** Requerer ordens judiciais de indisponibilidade e sequestro de bens de entidades e seus dirigentes envolvidos em qualificações ou seleções fraudulentas.
- **Ações de Improbidade Administrativa:** Propor ações contra agentes públicos envolvidos na manipulação de processos de qualificação ou seleção, ou aqueles com conflitos de interesse.⁹¹
- **Investigações Criminais:** Colaborar com a polícia e outros ramos do MP para investigar crimes como fraude à licitação, organização criminosa e corrupção relacionados à seleção.⁹²
- **Desqualificação de OSs:** Defender a desqualificação de entidades que comprovadamente se envolveram em práticas fraudulentas durante a qualificação ou seleção.

⁹¹ L8429 - Planalto, acessado em junho 23, 2025, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

⁹² Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde ..., acessado em junho 23, 2025, https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf

A recorrência e a sofisticação dessas fraudes (e.g., "mercado de CNPJ", "empresas satélites", "leis desenhadas para fraude") indicam a presença de grupos criminosos organizados que veem o modelo das OSs como uma oportunidade de ganho ilícito. As ações repressivas devem, portanto, ir além da responsabilização individual para mirar essas organizações criminosas, dismantelando suas redes e recuperando os ativos ilicitamente obtidos. O foco se desloca da mera correção de erros administrativos para o combate ao crime organizado dentro do setor público.

4.3. Fase 3: Formalização e Execução do Contrato

4.3.1. Medidas Preventivas

A fase de execução é onde a corrupção se materializa. Sem controles robustos, proativos e orientados por dados, a flexibilidade do modelo das OSs se torna um canal direto para o enriquecimento ilícito e a prestação de serviços comprometida.

● Cláusulas Contratuais Robustas:

- Garantir que os contratos de gestão especifiquem claramente programas de trabalho, metas mensuráveis e critérios objetivos de avaliação de desempenho, com vinculação explícita entre a remuneração variável e o atingimento de metas.
- Incluir limites explícitos para despesas administrativas, um teto remuneratório para diretores e empregados da OS (alinhado com os tetos do serviço público), e proibições estritas de nepotismo e conflitos de interesse.
- Exigir obrigações específicas de saúde e segurança no trabalho (conformidade com a NR-32, PGR/PPRA, PCMSO, CIPA, SESMT, EPIs).
- Estabelecer mecanismos claros para a fiscalização de subcontratações, incluindo a exigência de transparência sobre os detalhes dos subcontratados, processos de seleção e preços praticados.

● **Controle Interno e Comissões de Avaliação Eficazes:**

- Exigir que a entidade pública contratante (e.g., SMS) estabeleça comissões de avaliação bem estruturadas e multidisciplinares, compostas por profissionais qualificados e experientes (médicos, enfermeiros, contadores, jurídicos, administrativos).
- Assegurar que essas comissões realizem inspeções *in loco* regulares e frequentes (e.g., mensais) e análises documentais detalhadas, utilizando *checklists* abrangentes.
- Adotar fluxos de trabalho ágeis para o reporte de irregularidades e a aplicação imediata de penalidades.
- Promover a capacitação contínua e a especialização do pessoal de fiscalização.

● **Programas de Compliance e Códigos de Ética Obrigatórios nas OSs:**

- Exigir que as OSs implementem programas internos de *compliance* e códigos de ética e conduta robustos, com mecanismos eficazes de auditoria e canais para denúncia de irregularidades. Isso auxilia na prova objetiva de boa-fé sob a Lei Anticorrupção.

● **Transparência na Contratação de Pessoal e Subcontratação:**

- Determinar que as OSs realizem processos seletivos impessoais para todo o pessoal, observando os tetos remuneratórios do serviço público e proibindo o nepotismo.
- Exigir transparência ativa de todos os contratos e despesas da OS, incluindo listas detalhadas de empregados (nome, cargo, salário, horas), subcontratados (objeto, valor, sócios) e todos os pagamentos.
- Garantir a rastreabilidade bancária de todos os recursos públicos, proibindo saques em espécie.

A fase de execução é onde a corrupção se manifesta de forma mais tangível. Sem controles robustos, proativos e orientados por dados, a flexibilidade do modelo das OSs torna-se um canal direto para o enriquecimento ilícito e a prestação de serviços comprometida. A prevalência de superfaturamento, serviços simulados, "funcionários fantasmas", "pejotização" e o descumprimento de normas trabalhistas

e de saúde e segurança no trabalho são sintomas de falhas sistêmicas de controle e da exploração de falhas de design. A falta de dados em tempo real e de cruzamento de informações entre diferentes sistemas torna quase impossível para os órgãos de controle detectar essas fraudes no momento em que ocorrem, transformando a fiscalização em um exercício *post-mortem*. A prevenção eficaz exige uma mudança de foco da conformidade formal para um monitoramento substantivo, contínuo e integrado.

4.3.2. Ações Repressivas: Abordando Irregularidades Comuns

- **Fraudes Relacionadas à Pessoal:**

- **"Funcionários Fantasmas" e Nepotismo:** Realizar investigações aprofundadas, cruzando folhas de pagamento com registros de frequência, verificações *in loco* e análise de prontuários médicos para profissionais de saúde. Propor ações criminais (peculato, falsidade ideológica) e ações de improbidade administrativa.⁹³
- **"Pejotização" e Acúmulo Ilegal de Cargos:** Investigar casos em que indivíduos são compelidos a constituir PJs para mascarar relações de emprego, ou onde profissionais acumulam ilegalmente múltiplos vínculos públicos/privados.¹ Isso pode gerar responsabilidade subsidiária para o ente público.

- **Fraudes em Contratações e Financeiras:**

- **Superfaturamento e Sobrepreço:** Realizar comparações detalhadas de preços com valores de mercado e bases de dados públicas de referência (e.g., Banco de Preço da Saúde - BPS, ComprasNet).
- **Fornecedores Direcionados e "Empresas Fantasmas":** Mapear vínculos societários e familiares entre fornecedores e dirigentes da OS, analisar a constituição recente de fornecedores para atender à OS e verificar a capacidade operacional dos fornecedores (instalações, equipamentos,

⁹³ Pagar remuneração a funcionário fantasma não configura crime - Buscador Dizer o Direito, acessado em junho 23, 2025, <https://buscador.dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/604f2c31e67034642b288d76a8df11d5>

peçoal).⁹⁴ Propor ações criminais (fraude à licitação, organização criminosa, peculato, lavagem de dinheiro) e de improbidade administrativa, além de buscar o bloqueio e sequestro de bens.

- **Despesas Ilegítimas ou Não Comprovadas:** Analisar prestações de contas, extratos bancários e movimentações financeiras para identificar saques em espécie, transferências suspeitas e despesas não alinhadas ao objeto pactuado. Utilizar informações do COAF sobre operações suspeitas.

- **Prova Digital como Dimensão Autônoma da Investigação**

A crescente digitalização dos registros operacionais e financeiros das OS abre uma dimensão autônoma de produção probatória que merece tratamento específico no roteiro de atuação ministerial. Em 2026, as principais fontes de prova digital em investigações envolvendo OS são: (i) metadados de documentos eletrônicos (contratos, notas fiscais, relatórios), que podem revelar adulteração de datas ou autoria de documentos; (ii) registros de acesso a sistemas de informação em saúde (TASY, MV Soul, Wareline), que permitem correlacionar atendimentos registrados com a presença efetiva de profissionais; (iii) geolocalização de dispositivos móveis vinculados a profissionais formalmente em plantão; e (iv) análise de grafos em redes sociais corporativas para identificação de grupos de interesse.

A cadeia de custódia da prova digital é requisito de validade probatória, exigindo que a coleta, o armazenamento e o processamento dos dados observem protocolos que impeçam adulteração ou contaminação. O MPGO 06/2026 recomenda que, nas investigações de maior complexidade, o Promotor de Justiça requisite apoio técnico especializado — seja da área de perícia digital do MPGO, seja de institutos de perícia estaduais — para garantir a integridade da prova.

⁹⁴ As empresas fantasmas nas licitações - Sollicita, acessado em junho 23, 2025, <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19013/as-empresas-fantasmas-nas-licita%C3%A7%C3%B5es>

O cruzamento de dados de múltiplas fontes (CNES, CAGED, RAIS, SIGTAP, ComprasNet, COAF) por meio de técnicas de data analytics constitui, nesse contexto, metodologia investigativa autônoma e não apenas subsidiária da prova documental tradicional.

- **Quarteirização Irregular:** Identificar múltiplas camadas de subcontratação, falta de transparência e sobrepreço nas relações entre a OS e suas subcontratadas.
- **Descumprimento de Normas Trabalhistas e de Saúde e Segurança no Trabalho:**
 - Realizar inspeções conjuntas com outros órgãos fiscalizadores (MPT, MPE, Auditoria Fiscal do Trabalho, Vigilância Sanitária, conselhos profissionais) para verificar as condições de trabalho, a existência e implementação de programas (PGR/PPRA, PCMSO, CIPA, SESMT) e o fornecimento de EPIs.
 - Propor ações civis públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para garantir a conformidade com as normas trabalhistas e de SST.
- **Irregularidades Fiscais:**
 - Investigar casos de sonegação fiscal, não recolhimento de contribuições previdenciárias e trabalhistas, e "empréstimos" entre contratos de gestão que dificultam a rastreabilidade.
 - Incluir programas de recuperação de ativos para ressarcir o erário pelos débitos trabalhistas e previdenciários assumidos subsidiariamente.

As fraudes na execução não são isoladas, mas sintomas de falhas sistêmicas de controle. A flexibilidade do modelo é abusada na gestão de pessoal e nas contratações. A ausência de dados em tempo real e a dificuldade de cruzamento de informações tornam a detecção um desafio. A repressão eficaz exige uma mudança da conformidade formal para um monitoramento contínuo e integrado, visando não apenas atos individuais, mas as organizações criminosas subjacentes e seus fluxos financeiros.

4.4. Fase 4: Pós-Contratual e Recuperação de Ativos

4.4.1. Medidas Preventivas

A fase pós-contratual é frequentemente negligenciada, permitindo que ganhos ilícitos sejam consolidados e futuras fraudes sejam perpetuadas.

- **Planejamento da Transição:** Incluir cláusulas nos novos contratos que prevejam a preferência na contratação de profissionais da OS anterior, visando a continuidade dos serviços e a mitigação de impactos sociais.

A fase pós-contratual exige atenção específica ao regime dos bens reversíveis: equipamentos, mobiliário, veículos e instalações adquiridos com recursos públicos repassados pela OS ou cedidos pelo ente público no início do contrato devem retornar ao patrimônio público ao término ou rescisão do contrato de gestão. A ausência de inventário patrimonial atualizado — identificando cada bem com número de série, valor de aquisição e localização — é frequentemente apontada como fator de risco pelo TCU (TC 022.608/2022-2, evento de risco nº 67) e pode resultar em dano ao erário de difícil reparação após o encerramento do vínculo.

O estabelecimento de um protocolo de devolução patrimonial é importante. São alguns elementos relevantes que devem estar previstos: (i) comissão de inventário integrada por representantes tanto do ente público e da OS; (ii) prazo mínimo antes do término do contrato de gestão para início do inventário; (iii) elaboração de Termo de Recebimento de Bens com descrição detalhada do estado de conservação; (iv) previsão de indenização por danos ou deterioração além do desgaste natural – o que deve se integrar com as próprias normas do contrato de gestão.

Um plano de transição contratual deve garantir a continuidade dos serviços durante a troca de organizações ou a reintegração à administração direta, evitando a descontinuidade assistencial que pode resultar em dano à saúde dos usuários. O plano deve contemplar: transferência de prontuários e registros clínicos; manutenção dos profissionais de saúde em atividade durante o período de transição; repasse do know-how operacional ao novo gestor; e liquidação das pendências trabalhistas e previdenciárias com comprovação documental antes da assinatura do Termo de Encerramento do Contrato de Gestão.

- **Gestão de Ativos:** Assegurar que existam disposições claras para a destinação dos bens adquiridos com recursos públicos após o término do contrato ou a desqualificação da OS.
- **Aprendizado e Incorporação de Lições:** Incorporar sistematicamente as lições aprendidas com contratos anteriores no planejamento e design de futuros contratos.

4.4.2. Ações Repressivas

- **Passivos Trabalhistas e Responsabilidade Subsidiária:** Fiscalizar a regularidade das rescisões de contratos de trabalho pela OS, o pagamento de verbas rescisórias e o recolhimento do FGTS. Analisar ações trabalhistas ajuizadas contra a OS e o ente público, verificando a constituição de provisões para verbas rescisórias e avaliando a responsabilidade subsidiária do ente público.
- **Recuperação de Ativos:** Propor medidas judiciais para a recuperação de recursos e bens públicos desviados ou mal utilizados durante o contrato, incluindo aqueles decorrentes de condenações trabalhistas. Isso envolve o rastreamento de fluxos financeiros e a mira no patrimônio de diretores e beneficiários.

- **Responsabilização de Diretores e Agentes Públicos:** Responsabilizar solidária e individualmente os diretores da OS e os agentes públicos por danos e enriquecimento ilícito.

A fase pós-contratual é frequentemente negligenciada, o que permite a consolidação de ganhos ilícitos e a perpetuação de futuras fraudes. Mecanismos robustos de recuperação de ativos e responsabilização são cruciais para quebrar o ciclo de impunidade e garantir o retorno dos recursos públicos. A "recuperação de ativos" não se trata apenas de restituição financeira, mas de quebrar o incentivo econômico à corrupção. Ao garantir que diretores e beneficiários sejam responsabilizados pessoalmente e seus bens sejam sequestrados, o sistema pode dissuadir futuras atividades ilícitas. Isso transforma a fase pós-contratual de um mero encerramento administrativo em um componente vital da estratégia anticorrupção, fechando o ciclo da responsabilização e prevenindo a perpetuação de esquemas fraudulentos.

5

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O modelo de gestão por Organizações Sociais, embora idealizado para promover a eficiência na prestação de serviços públicos, especialmente na saúde, apresenta contradições inerentes e fragilidades sistêmicas que são sistematicamente exploradas por organizações criminosas. O sistema de controle em múltiplas camadas, apesar de sua existência, sofre de falhas de coordenação e assimetria de informação, criando pontos cegos que facilitam a atuação ilícita.

Para enfrentar essa realidade complexa e proteger o patrimônio público, o Ministério Público e os demais órgãos de controle devem adotar uma abordagem estratégica e integrada, com as seguintes recomendações:

- **Colaboração Interinstitucional Estratégica:** O Ministério Público deve assumir um papel de coordenador e indutor de ações conjuntas, capacitação cruzada e plataformas de dados compartilhados entre todos os órgãos de controle (diferentes ramos do MP, Tribunais de Contas, Controladorias, Polícia Federal). Essa integração é fundamental para superar a fragmentação do marco normativo e a capacidade gerencial incipiente dos entes federados, permitindo uma visão holística e em tempo real da atuação das OSs.
- **Fiscalização Proativa e Orientada por Dados:** É imperativo migrar de um controle reativo e meramente formal para um monitoramento proativo, contínuo e baseado em dados em todas as fases do ciclo da política pública. Isso inclui a exigência de estudos de viabilidade detalhados na fase de planejamento, a implementação de *checklists* abrangentes e inspeções *in loco* regulares na execução, e a análise contínua de indicadores de desempenho e custos.
- **Fortalecimento dos Marcos Legal e Contratual:** Recomenda-se a padronização de normas gerais para contratos com OSs, com a Lei Federal servindo como regra geral cogente para todos os entes federados. Os

contratos de gestão devem incluir cláusulas robustas com metas claras, remuneração variável vinculada ao desempenho, limites estritos para despesas administrativas e salários, proibições expressas de nepotismo e conflitos de interesse, e exigência de programas de *compliance*. A *due diligence* na qualificação e seleção deve ser aprofundada, investigando a idoneidade e a experiência real das entidades e seus dirigentes.

- **Transparência Ampliada e Controle Social Efetivo:** É crucial exigir a transparência ativa e obrigatória de todos os dados financeiros e operacionais das OSs e dos entes públicos, disponibilizando-os em plataformas de fácil acesso e em formatos abertos. O engajamento dos mecanismos de controle social, como os Conselhos de Saúde e audiências públicas, deve ser ativamente fomentado para que a sociedade possa exercer seu papel fiscalizador.
- **Ações Repressivas Abrangentes:** Deve-se perseguir sistematicamente ações de improbidade administrativa, investigações criminais (peculato, lavagem de dinheiro, organização criminoso, fraude à licitação) e a recuperação agressiva de ativos contra todas as partes envolvidas nos ilícitos (dirigentes de OSs, agentes públicos, empresas relacionadas). A atuação deve ser direcionada não apenas aos atos individuais, mas às organizações criminosas que se estruturam para explorar o modelo.
- **Proteção dos Direitos Trabalhistas e do Patrimônio Público:** Assegurar que a flexibilidade do modelo das OSs não resulte na precarização das relações de trabalho ou no aumento da responsabilidade subsidiária do ente público. Implementar medidas para mitigar essa responsabilidade e garantir a recuperação de recursos públicos decorrentes de condenações trabalhistas. A fiscalização deve abranger a regularidade das contratações de pessoal e o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

A implementação dessas recomendações requer um compromisso contínuo e coordenado de todos os atores envolvidos, com o Ministério Público desempenhando um papel central na indução e fiscalização de um modelo de gestão pública que seja verdadeiramente eficiente, ético e transparente, garantindo a efetivação do direito fundamental à saúde para todos os cidadãos.

6

MENSAGEM FINAL AOS GESTORES PÚBLICOS

A contratação de Organizações Sociais não precisa ser sinônimo de risco ou de irregularidade. Quando bem planejada, com contratos robustos, metas claras, fiscalização estruturada e transparência ativa, ela pode ser um instrumento legítimo e eficaz de prestação de serviços públicos. O que este livro demonstra, a partir de evidências concretas, é que o modelo só funciona quando o ente público contratante é protagonista ativo da relação — não um espectador passivo. Isso significa investir na qualidade do planejamento antes de contratar; exigir metas e indicadores que realmente meçam a entrega de valor à população; estruturar comissões de fiscalização com pessoal capacitado e respaldado institucionalmente; condicionar pagamentos a evidências verificadas; e publicar dados de forma proativa e acessível. O gestor público que adota essas práticas não apenas cumpre a lei — ele protege a população, o patrimônio coletivo e a própria instituição que representa.

Por fim, é importante ressaltar que a boa gestão de contratos com OS não é apenas uma questão técnica ou jurídica: é uma questão de democracia. Quando recursos públicos são desviados por meio de contratos de gestão fraudulentos, quem perde não é apenas o erário — perde a criança que espera atendimento em uma UPA, o idoso que não recebe o medicamento prescrito, o trabalhador que não tem acesso ao serviço de saúde a que tem direito. Compliance e integridade, nesse sentido, não são burocracias adicionais: são a expressão concreta do compromisso com o interesse público.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA GOV. Operação conjunta desmonta quadrilha que fraudava terceirizações no SUS. Agência Gov, 17 dez. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202412/operacao-conjunta-desmonte-quadrilha-que-fraudava-o-sus>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- AGÊNCIA SENADO. Proposta tipifica como crime a condição de funcionário público fantasma. Senado Notícias, 1 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/01/proposta-tipifica-como-crime-a-condicao-de-funcionario-publico-fantasma>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRAGA, Fábio Santiago. Problemas nas contratações de organizações sociais em saúde (OSS) para gerir recursos públicos. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União (CGU), 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69596/1/Artigo_2022.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controladoria-Geral da União impõe sanções a pessoas jurídicas envolvidas em irregularidades. Gov.br, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/01/controladoria-geral-da-uniao-impoe-sancoes-a-pessoas-juridicas-envolvidas-em-irregularidades>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. CGU sanciona empresa em mais de R\$ 2 milhões por fraude em licitação. Gov.br, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/cgu-sanciona-empresa-em-mais-de-r-2-milhoes-por-fraude-em-licitacao>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Conflito de interesses. Gov.br, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/conflito-de-interesses>. Acesso em: 23 jun. 2025.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia referencial para identificação, quantificação e mitigação de superfaturamento em contratos de bens e serviços.

Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94699/1/Guia_Superfaturamento_Contratos_Bens_Servicos.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Conflito de interesses. Gov.br, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/comissao-de-etica-publica-setorial/conflito-de-interesses>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Conflito de interesse. Gov.br, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/conflito-de-interesse>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Polícia Federal. PF e CGU investigam desvio de dinheiro público mediante fraude em contrato de R\$ 196 milhões da área da saúde. Gov.br, maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/pf-e-cgu-investigam-desvio-de-dinheiro-publico-mediante-fraude-em-contrato-de-r-196-milhoes-da-area-da-saude>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Receita Federal. Receita Federal, Polícia Federal e CGU combatem fraudes em licitação que permitiram desvios de recursos públicos destinados à educação. Gov.br, maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/receita-federal-policia-federal-e-cgu-combatem-fraudes-em-licitacao-que-permitiram-desvios-de-recursos-publicos-destinados-a-educacao>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Pagar remuneração a funcionário fantasma não configura crime. Buscador Dizer o Direito, Manaus, s.d. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/604f2c31e67034642b288d76a8df11d5>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Pagar remuneração a funcionário fantasma não configura crime. Buscador Dizer o Direito, Manaus, s.d. Disponível em:

<https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/7135/pagar-remuneracao-a-funcionario-fantasma-nao-configura-crime>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CNN BRASIL. MPF mapeia ao menos 23 investigações sobre fraudes no INSS. CNN Brasil, s.d. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-investigacoes-inss/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Justiça bloqueia R\$ 2,8 bilhões de investigados por fraude no INSS. Gov.br, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/justica-bloqueia-r-2-8-bilhoes-de-investigados-por-fraude-no-inss>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução n. 305, de 11 de fevereiro de 2025. Institui as diretrizes para atuação dos membros, e para o desenvolvimento de políticas pelas unidades do Ministério Público Estadual, pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, para a adoção de medidas preventivas em prol da defesa da probidade administrativa, em especial, o incentivo à implantação de Programas de Integridade perante os órgãos da administração pública. Brasília, DF: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11512/>. Acesso em: 02 jan. 2026.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). Agência Brasil. CGU e PF apuram fraudes em contratos de ONG com prefeituras de Pernambuco. Agência Brasil, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2025-06/cgu-e-PF-apuram-fraudes-em-contratos-de-ONG-com-prefeituras-de-pernambuco>. Acesso em: 23 jun. 2025.

GALÍCIA EDUCAÇÃO. Improbidade administrativa: impactos e desafios na gestão pública. Galícia Educação (blog), 12 jan. 2025. Disponível em: <https://www.galiciaeducacao.com.br/blog/improbidade-administrativa-impactos-e-desafios-na-gestao-publica/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA (MPPB). MPPB ajuíza ações contra “servidores fantasmas”, vereadores e secretário. MPPB, s.d. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/20-patrimonio-publico/25889-mppb->

ajuiza-acoes-contra-servidores-fantasma-vereadores-e-secretario. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Polícia Federal. PF deflagra operação contra organização criminosa especializada em crimes contra instituições financeiras. Gov.br, jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/pf-deflagra-operacao-contra-organizacao-criminosa-especializada-em-crimes-contra-instituicoes-financeiras>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania. Servidores “fantasmas” (10/02/2021): roteiro de atuação. Rio de Janeiro: MPRJ, 2021. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/SERVIDORES%2B%C2%BFFANTASMAS%C2%BF%2B-%2BRoteiro%2Bde%2BBatua%C3%A7%C3%A3o_2021_02_10%2Bv2.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República no Amazonas. Cinco pessoas são condenadas por fraude na concessão de benefícios do INSS em Manaus (AM). MPF, 18 jun. 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/cinco-pessoas-sao-condenadas-por-fraude-na-concessao-de-beneficios-do-inss-em-manaus-am>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MONITOR MERCANTIL. TCU aponta risco de fraude nas organizações sociais. Monitor Mercantil, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/tcu-aponta-risco-de-fraude-nas-organizacoes-sociais/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

NETTO, Tcheri. Conflitos de interesses na administração pública: como identificar e evitar riscos. IPM, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.ipm.com.br/conflitos-de-interesses-na-administracao/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ÓTMOW. Fraudes em licitações: principais tipos e como evitar envolvimento. Ótmow (blog), 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.otmow.com/blog/fraudes-em-licitacoes-principais-tipos-e-como-evitar-envolvimento>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

REDAÇÃO LEC. O que é conflito de interesses? LEC, 9 jun. 2021. Disponível em: <https://lec.com.br/o-que-e-conflito-de-interesses/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SINDSERV SANTOS. Acusados de desvios na saúde, dirigentes da organização social INTS movimentaram R\$ 189 milhões em sete anos. Sindserv Santos, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/06/17/acusados-de-desvios-na-saude-dirigentes-da-organizacao-social-ints-movimentaram-r-189-milhoes-em-sete-anos/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SINDSERV SANTOS. Operação da PF e CGU investiga irregularidades em contratos de R\$ 196 milhões com organização social de saúde em Santa Catarina. Sindserv Santos, 14 maio 2025. Disponível em: <https://portal.sindservsantos.org.br/2025/05/14/operacao-da-pf-e-cgu-investiga-irregularidades-em-contratos-de-r-196-milhoes-com-organizacao-social-de-saude-em-santa-catarina-2/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SINDSERV SANTOS. Saúde pública: TCU alerta para maior risco de fraudes e corrupção nas gestões de organizações sociais. Sindserv Santos, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

LEC. Fraudes em licitações e contratos públicos: como identificar e prevenir. LEC, s.d. Disponível em: <https://lec.com.br/fraudes-em-licitacoes-e-contratos-publicos-como-identificar-e-prevenir/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SINDSERV SANTOS. Saúde pública: TCU alerta para maior risco de fraudes e corrupção nas gestões de organizações sociais. Sindserv Santos, 5 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.sindservsantos.org.br/2023/12/05/saude-publica-tcu-alerta-para-maior-risco-de-fraudes-e-corrupcao-nas-gestoes-de-organizacoes-sociais/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SOLLICITA. As empresas fantasmas nas licitações. Sollicita Portal, s.d. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19013/as-empresas-fantasmas-nas-licitacoes>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TOURINHO, Rita. Organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro: ultrapassando os limites da omissão legislativa. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 77, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Rita_Tourinho.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

DGP CONSULTORIA. Equívocos frequentes sobre as organizações sociais. Direito e Gestão Pública (DGP Consultoria), 3 ago. 2023. Disponível em: <https://www.dgpconsultoria.com/single-post/equ%C3%ADvocos-frequentes-sobre-as-organiza%C3%A7%C3%B5es-sociais>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Participação de organizações sociais em atendimentos do SUS apresenta riscos. Portal TCU, 1 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/participacao-de-organizacoes-sociais-em-atendimentos-do-sus-apresenta-riscos.htm>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial de combate a fraude e corrupção. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

VIANA, Anderson Nascimento Azevedo. Como a administração pública pode evitar a ocultação de erros e a ocorrência de fraudes nas licitações e contratos administrativos? Revista FT (ISSN 1678-0817), 7 jul. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/como-a-administracao-publica-pode-evitar-a-ocultacao-de-erros-e-a-ocorrencia-de-fraudes-nas-licitacoes-e-contratos-administrativos/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SOBRE OS AUTORES

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

Procurador do Trabalho. Doutor em Direito Constitucional/Unifor. Mestre em Direito/UFC. MBA em Direito Empresarial – FGV/Rio. Pós-Graduado em Controle na Administração Pública/ESMPU. Pós-Graduado em Direito Sanitário Fio Cruz. Ex-Secretário Jurídico do Ministério Público do Trabalho. Ex-Coordenador Disciplinar Substituto da Corregedoria Nacional do Ministério Público/CNMP. Ex-Membro colaborador da Comissão de Saúde do CNMP. Ex-Membro Substituto da 3ª Sub Câmara de Coordenação e Revisão/MPT. Ex-Vice Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da Regularidade do Trabalho na Administração Pública CONAP/MPT. Coordenador Regional da CONAP/MPT junto a Procuradoria Regional do Trabalho da 21ª Região. Professor universitário.

Rafael Lamera Giesta Cabral

Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília - UnB (2016). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar (2010). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS (2007). Pesquisador Visitante, em Estágio Pós-Doutoral, na Faculté de Droit - Université de Montréal, Canadá (2021-2022). Atualmente, é Professor Associado no curso de Direito e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito (Mestrado Acadêmico) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa). É coordenador do Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido - ODSS. Foi Vice-Coordenador do PPGD Ufersa (2022-2025). Ex-Coordenador do PPGD Ufersa (2019-2021). É Sócio Titular do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD. É fundador e Editor-chefe da Revista Jurídica da Ufersa - REJUR.

Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira

Doutora em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Associada no curso de Direito e Professora permanente no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA. É vice-coordenadora do Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido. Coordenadora do Projeto de Pesquisa CNPQ/Universal sobre litigância dos direitos sociais.



A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de produção e pesquisa científica/acadêmica das ciências humanas, distribuída exclusivamente sob acesso aberto, com parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil e exterior, assim como monografias, dissertações, teses, tal como coletâneas de grupos de pesquisa e anais de eventos.

Conheça nosso catálogo e siga as nossas páginas nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org

Os contratos de gestão firmados entre municípios brasileiros e Organizações Sociais representam um arranjo de parceria com potencial de ampliar a capacidade de entrega do Estado em áreas como saúde e educação. Mas esse mesmo modelo produz zonas de opacidade e incentivos a práticas ilícitas quando o desenho institucional, a governança e os mecanismos de fiscalização são insuficientes.

Este livro mapeia, com base em evidências empíricas do período 2019-2025, as principais tipologias de fraude recorrentes nesses contratos — superfaturamento, desvios financeiros, funcionários fantasmas, direcionamento de licitações, conflitos de interesse e lavagem de dinheiro — e analisa a atuação dos órgãos de controle, como CGU, TCU, Ministério Público e Polícia Federal.

A obra sustenta que grande parte desses problemas pode ser prevenida por meio de uma política municipal estruturada de compliance e integridade aplicada ao ciclo completo da contratação: do planejamento à recuperação de ativos. Compliance não equivale a mais burocracia, mas à capacidade institucional de assegurar conformidade, rastreabilidade de decisões e respostas tempestivas a irregularidades.

Escrito para gestores públicos municipais, controladores, membros do Ministério Público e estudiosos do direito administrativo, o livro combina diagnóstico analítico e roteiro prático, oferecendo instrumentos concretos para reduzir riscos e fortalecer a integridade nas parcerias entre Estado e terceiro setor.

