



**FÁBIO SANTIAGO BRAGA**

**Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde  
(OSS) para gerir recursos públicos**

**BRASÍLIA -DF  
2022**

**FÁBIO SANTIAGO BRAGA**

**Problemas nas contratações de Organizações Sociais em Saúde (OSS)  
para gerir recursos públicos**

Artigo científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

Prof. Dr. Mário Vinicius Claussen Spinelli  
Orientador

**BRASÍLIA -DF  
2022**

**FÁBIO SANTIAGO BRAGA**

**PROBLEMAS NAS CONTRATAÇÕES DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM SAÚDE  
(OSS) PARA GERIR RECURSOS PÚBLICOS**

**PROBLEMS IN GOVERNMENT CONTRACTS WITH SOCIAL HEALTH  
ORGANIZATIONS TO MANAGEMENT PUBLIC RESOURCES**

Artigo científico apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

Aprovada em 01/09/2022.

Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli - FGV

Documento assinado digitalmente  
 MARIO VINICIUS CLAUSSEN SPINELLI  
Data: 13/09/2022 10:41:08-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. Mário Vinicius Claussen Spinelli  
Orientador

**BRASÍLIA -DF  
2022**

## RESUMO

Este trabalho consiste em uma análise do atual modelo de contratação das Organizações Sociais em Saúde (OSS) preconizado na Lei nº 9.637/98 de forma a verificar se o referido dispositivo legal pode facilitar a ocorrência de irregularidades que possibilitam o desvio de recursos públicos. Para tal, a pesquisa valeu-se do método descritivo de cunho qualitativo com a análise, dentre outros documentos, do Relatório de Avaliação nº 20200027, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que avaliou a terceirização da gestão de saúde ocorrida com a contratualização de OSS, bem como as informações das operações especiais realizadas pelos órgãos públicos de controle e defesa do Estado, cujos alvos foram essas organizações. Buscando o êxito deste propósito, utilizou-se a abordagem institucionalista para o entendimento do fenômeno da corrupção com o uso da equação elaborada por Klitgaard, a qual visa detectar fragilidades que possibilitam o surgimento do fenômeno da corrupção e se esta ocorre em maior propensão quando existe a predominância do monopólio do poder decisório somado a elevado grau de discricionariedade e ausência efetiva de accountability. Posteriormente, foi feita a correlação entre as fragilidades apontadas pela equação com as etapas do modelo de contratação das organizações sociais contido na Lei nº 9.637/98, com o objetivo de identificar regras no processo de contratação que, caso não atendidas, possam tornar-se pontos suscetíveis à ocorrência de corrupção. Procedeu-se, por fim, à elaboração de conclusões sobre o estudo da questão focalizada onde evidenciou-se que o agente público no uso excessivo do poder de monopólio para tomada de decisão, pode contratar uma organização social sem nem mesmo demonstrar sua vantajosidade em relação à gestão direta pelo ente público que, somado ao uso arbitrário do poder discricionário pode formalizar processos licitatórios fraudulentos para contratar uma organização social possibilitando, assim, a ocorrência do desvio de recursos públicos, o que é ainda facilitado pela inércia da fiscalização e monitoramento das instâncias de controle. O estudo permitiu concluir pela necessidade do aprimoramento da legislação federal no sentido de regular de forma mais adequada o poder de monopólio do gestor público, modulando assim a sua discricionariedade nas contratações das OSS e tornando mais eficiente o controle e a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos em atos de corrupção. Palavras-chave: Administração Pública. Organizações Sociais em Saúde. Corrupção. Klitgaard.

## ABSTRACT

This work consists of an analysis of the current contracting model of Social Health Organizations (OSS) advocated by Law No. 9.637/98 to verify if the aforementioned legal device can facilitate the occurrence of irregularities that allow the misappropriation of public resources. To this end, this research used the descriptive method of a qualitative nature with the analysis, among other documents, of the Evaluation Report No. 20200027, prepared by the Comptroller General (CGU). It evaluated the outsourcing of health management that occurred during the contracting of OSS, as well as information on special operations carried out by public bodies of control and defense of the State, whose targets were these organizations. Seeking the success of this purpose, the institutionalist approach was used to understand the corruption phenomenon by adopting the equation elaborated by Klitgaard. This equation aims to detect weaknesses that allow corruption and evaluates if it occurs in greater propensity when there is a predominance of the monopoly of decision-making power added to a high degree of discretion and the actual absence of accountability. Subsequently, a correlation was made between the weaknesses pointed out by the equation with the stages of the hiring model of social organizations contained in Law No. 9637/98, intending to identify rules in the hiring process that, if not met, could become points susceptible to the occurrence of corruption. Finally, conclusions were drawn from the study of the focused issue. It became noticeable that the public agent, in the excessive use of monopoly power for decision-making, can hire a social organization without demonstrating its advantage over direct management by the public entity. In addition to the arbitrary use of discretionary power, it can formalize fraudulent bidding processes to hire a social organization, thus enabling public resources diversion, which is further facilitated by the inertia of inspection and monitoring of the bodies of control. The study made it possible to conclude the need to improve federal legislation to more adequately regulate the monopoly power of the public manager, thus modulating their discretion in OSS hiring and making an adequate control and accountability of public and private agents involved in acts of corruption.

Keywords: Public Administration. Social Organizations in Health. Corruption. Klitgaard.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Trecho que demonstra o uso do poder de monopólio para criação de norma específica para atender grupo de interesses.....	29
Figura 2 –	Trecho que demonstra o uso do poder discricionário para direcionamento de processos de licitatórios.....	30
Figura 3 –	Trecho que apresenta resultado de auditoria feita pela CGU que demonstra ausência/ineficiência de controle da secretaria responsável pelo contrato de gestão.....	30

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Irregularidades apontadas nas operações especiais.....	24
Tabela 2 – Crimes imputados nas operações especiais.....	25

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Equação de Klitgaard (1994) .....	16
--	----

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas
OSS	Organização Social em Saúde
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PF	Polícia Federal
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A BUSCA POR UM CONCEITO DE CORRUPÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>3 O MODELO DE CONTRATAÇÃO DAS OSS.....</b>	<b>18</b>
3.1 A Lei nº 9.637/98 e o seu modelo de contratação .....	18
3.2 O Relatório de Avaliação nº 20200027 e as Operações Especiais .....	21
3.3 Uma abordagem institucional dos resultados .....	27
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>33</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As pessoas naturalmente se preocupam com a correta aplicação de recursos dos cofres públicos, em especial quando destinados a entidades privadas que prestam esses serviços em parceria com o poder público. Portanto, o debate sobre o assunto se dá no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), do Poder Judiciário e da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, responsável pela fiscalização dos recursos federais geridos por organizações sociais nas ações e serviços de saúde contratados por Estados e Municípios. A aplicabilidade ou não da legislação federal de licitações e contratos quando a Organização Social em Saúde (OSS) necessitar utilizar recursos públicos para aquisição de produtos, execução de obras ou serviços é apenas a primeira situação passível de questionamentos.

O esclarecimento dessa questão começa com a análise da Constituição Federal (CF) que, em seu artigo 196, preceitua ser a saúde direito de todos e dever do Estado. Já o art. 37, inciso XXI, que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também”, à obrigação de licitar, salvo nos casos previstos em lei.

Regulamentando o art. 37 da CF, a Lei nº 8.666/1, de 21 de junho de 1993, em seu parágrafo único do art. o artigo 1º, expressa a observância de sua sistemática, “além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.<sup>2</sup> Mais uma vez, a lei não parece impor a obrigação de licitar na OSS e nem da observância dos princípios básicos da administração pública<sup>3</sup>.

Para possibilitar a atuação dessas entidades privadas na prestação de serviços públicos, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, surgiu no intuito de criar uma atuação ordenada de agentes públicos e privados, com o desenvolvimento das atividades tradicionais do Estado pelo ente privado. Essa parceria, em regra, é feita por meio de contratos de gestão, com a qualificação

---

<sup>1</sup> Com a publicação da Lei nº 14.133, de 01 de abril 2021, a Lei nº 8666/93 será revogada em 01 de abril de 2023.

<sup>2</sup> Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. “Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas”.

<sup>3</sup> Art. 3º da Lei nº 8666/93.

de organizações sociais, sem fins lucrativos, para a realização de tarefas públicas e funções administrativas.

Em especial na prestação de serviços de saúde, esse modelo de gestão que preza pela agilidade na prestação do serviço, face ao modelo burocrático tradicional de contratação e execução de serviços do ente público, em uma análise inicial, parece ser o adequado. Entretanto, tal modelo de gestão de serviços públicos, baseados em parceria com o terceiro setor, a ser disponibilizado nos princípios da solidariedade social, tem-se mostrado vulnerável e suscetível a desvios de recursos públicos, em face da ocorrência de diversas operações especiais realizadas pelos órgãos públicos de controle e defesa do estado, entre eles a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal (PF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Receita Federal do Brasil (RFB).

Diante do exposto, pretende-se com o presente trabalho examinar se o atual modelo de contratação das organizações sociais em saúde, baseado na Lei nº 9.637/98, pode facilitar a ocorrência de irregularidades que possibilitam o desvio de recursos públicos.

A possível existência (ou não) de tais irregularidades rege a justificativa para a realização deste estudo por permitir aprofundar os conhecimentos sobre os problemas encontrados nas contratações de OSS no gerenciamento dos recursos públicos.

Do ponto de vista científico, o presente estudo se justifica por trazer importantes implicações para o campo do controle, detecção e repressão a desvios de recursos, uma vez que auxilia na compreensão da temática aqui retratada.

Desde a perspectiva da prática, justifica-se esta pesquisa na medida em que a realidade tem demonstrado que o modelo de contratação das OSS, por meio de contrato de gestão, que mesmo prevendo o monitoramento e a realização de fiscalizações pelo ente público, apresenta graves problemas tanto no que se refere à qualidade dos serviços prestados quanto à correta aplicação dos recursos públicos.

Justifica-se, também, este estudo por poder representar uma contribuição para que se utilize um modelo de contratação que dificulte a ocorrência das irregularidades apontadas nas operações especiais realizadas pelos órgãos estatais de controle.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a identificar problemas nas contratações de OSS para gerir recursos públicos que possibilitam o desvio desses recursos. Além disso, também buscar-se-á, aqui, certificar se o modelo de contratação contido na Lei nº 9.637/98 facilita a ocorrência de irregularidades, bem como comparar as irregularidades apontadas nas operações especiais realizadas pelos órgãos de controle e defesa do Estado, que tiveram como alvo as

OSS, com o resultado do Relatório de Avaliação nº 20200027 da CGU, que avaliou a terceirização da gestão de saúde com fundamento na citada Lei.

Para o desenvolvimento deste estudo foi adotado o método descritivo com abordagem qualitativa. Shank (2002) define a pesquisa qualitativa como “uma forma de investigação empírica sistemática sobre o significado”. Por empírico, o autor quer dizer que esse tipo de investigação está fundamentado no mundo da experiência. Já por sistemático, o autor refere-se a “planejado, ordenado e público”, seguindo as regras acordadas pelos membros da comunidade de pesquisa qualitativa. Segundo Denzin e Lincoln (2000), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa e naturalista, ou seja, o estudo das coisas em seus ambientes naturais e sua interpretação “em termos dos significados que as pessoas trazem para eles”.

Para a aplicação do método descritivo de cunho qualitativo, neste estudo foi feita análise documental dos seguintes documentos:

- a) o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, ano 2017, elaborado pela Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (MS), usado como subsídio a gestores e prestadores na realização da complementação da rede assistencial, por apresentar questões de natureza prática envolvendo o tema complementação de serviços de saúde, em especial as licitações e o instituto do credenciamento;
- b) o Relatório de Avaliação nº 20200027, ano 2020, elaborado pela CGU que avaliou a terceirização da gestão de saúde ocorrida com a contratualização de OSS com fundamento na Lei federal nº 9.637/1998.

O estudo também abordou as informações disponíveis nos sites de órgãos públicos e que não estão sob sigilo de justiça, das seguintes operações especiais realizadas pelos órgãos públicos de controle e defesa do Estado: SOS, REDITUS, NACAR 19, CONTÁGIO, DÉJÀ VU, DETOUR, STRIKE, TOMETELLA, SOS-SAÚDE, SEMPITERNUS, CALVÁRIO, CAMILO, DESUMANO, METÁSTASE, ENTRE AMIGOS, KEPLER, AUTOCLAVE.

## **2 A BUSCA POR UM CONCEITO DE CORRUPÇÃO**

Nas civilizações grega e romana, a noção de corrupção era relacionada à ideia de destruição, putrefação e degeneração. As respectivas palavras, grega *diaphthora* e latina *corrumpere* indicavam a degradação de um organismo vivo quando atacado por uma grave doença (FILGUEIRAS, 2008).

Nos dias atuais, a corrupção é considerada um fenômeno mundial, afetando todos os países desde os considerados desenvolvidos até os subdesenvolvidos, portanto, a corrupção tem sua causa associada com aspectos históricos, culturais, tradições, instituições políticas e políticas governamentais e níveis de desenvolvimento econômico (TREISMAN, 2000).

Segundo Klitgaard (1994), a corrupção “pode ocorrer no setor privado ou no setor público – e amiúde ocorre simultaneamente em ambos. Pode ser rara ou disseminada pois, em alguns países em desenvolvimento, a corrupção tornou-se sistêmica”.

Para Tanzi (1998), corrupção é a quebra de um código de conduta social, moral ou mesmo uma regra administrativa, onde faz-se necessário o envolvimento de agentes com a percepção de benefícios entre si, ou seja, o ato de corrupção precisa ter a devida compensação.

Geralmente, entende-se corrupção como sendo o uso de bens e serviços do ente público para o benefício privado indevido, nesse caso por meio do pagamento de propinas, fraudes em licitações e desvio de verbas (LOPES & TOYOSHIMA, 2013). Para Tanzi (1998), esse benefício que o infrator busca para si próprio ou para outra pessoa/grupo de seu interesse, também é visto como compensação do ato específico de corrupção. Sendo que, alguns autores, definem esse benefício como enriquecimento ilícito (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005).

A Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 29 de setembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A Convenção é composta de oito capítulos, um deles tem como tema a prevenção à corrupção, onde os Estados Partes devem implementar políticas efetivas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como: a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros. Ela abrange medidas a serem adotadas tanto no setor público quanto no setor privado, dentre elas, padrões de auditoria e contabilidade para os entes privados. Contudo, a Convenção não apresenta uma definição para o termo “corrupção”, fazendo com que cada país o faça em conformidade com seu ordenamento jurídico.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)<sup>4</sup> é a agência da ONU encarregada de coordenar as atividades internacionais de fiscalização de estupefacientes, e conceitua corrupção como:

[...] um fenômeno social, político e econômico complexo que afeta todos os países do mundo. Em diferentes contextos, a corrupção prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para

---

<sup>4</sup> <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>.

a instabilidade política. A corrupção corroí as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais, minando o Estado de Direito e deslegitimando a burocracia. Isso causa o afastamento de investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país, que não conseguem arcar com os "custos" da corrupção.

A Convenção Interamericana contra Corrupção<sup>5</sup>, de 29 de março de 1996 – outro compromisso já internalizado pelo Brasil<sup>6</sup> –, relacionou em seu artigo VI, dentre outros contidos no seu escopo, os seguintes atos como sendo típicos de corrupção:

[...]

- a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

O ato de corrupção pode ser definido como uma confusão de interesses, onde tem-se uma interposição de interesses privados de natureza econômica (do funcionário público ou do terceiro) sobre o interesse público, gerando o enriquecimento pessoal de um desses agentes (PRADO, 2019).

Outrossim, segundo o conceito divulgado pela Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional (2018)<sup>7</sup>, corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado.

Pelo exposto, considerando-se que a prática de corrupção está relacionada ao recebimento de vantagens indevidas no relacionamento público/privado, o objeto de estudo deste artigo considerará a definição contida no Código Penal Brasileiro, no qual o ato de

---

<sup>5</sup> [https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corrupcion.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp).

<sup>6</sup> Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002.

<sup>7</sup> <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>

oferecer ou prometer vantagem ao funcionário público (art. 333) tem-se a “corrupção ativa” e no ato de solicitar ou receber vantagem pelo funcionário público (art. 317) tem-se a “corrupção passiva”.

O presente artigo utiliza a abordagem institucionalista para o entendimento do fenômeno da corrupção, cujos estudos tiveram início na comparação entre regimes democráticos e autoritários. Onde, em tese, na democracia, que possui o instituto da eleição, o regime seria menos suscetível aos atos de corrupção (LAMBSDORFF, 2006).

Por essa ótica, o fenômeno da corrupção pode ser influenciado pelas condições institucionais que podem facilitar ou não a sua ocorrência. Segundo Jain (2001 citado por SPINELLI, 2016):

[...] a existência da corrupção requer a existência de três elementos: poder discricionário; vantagens econômicas associadas a esse poder e um sistema legal/judicial que apresente baixa probabilidade de detecção e/ou penalização para o responsável pelo ilícito. Enquanto os dois primeiros fatores, vantagens econômicas e discricionariedade, combinam-se para criar incentivos à corrupção, o último atuaria como um impedimento a sua prática.

Nesta abordagem institucional, segundo equação (QUADRO 1) elaborada por Klitgaard (1994), as fragilidades onde foram identificados o fenômeno da corrupção (C), ocorrem em maior propensão quando existe a predominância do monopólio do poder decisório (R), somado a elevado grau de discricionariedade (D) e ausência efetiva de *accountability* (A):

Quadro 1 – Equação de Klitgaard (1994).

<p><i>Corrupção = Monopólio + Discricionariedade – Accountability</i></p> <p><math>C = M + D - A</math></p>
---

Fonte: Klitgaard (1994).

Klitgaard (1994), explicita da seguinte forma o sentido de sua fórmula:

Seja na atividade pública, privada ou sem fins lucrativos, seja estando em Nova York ou em Nairobi, tenderemos a encontrar a corrupção quando alguém tem um poder de monopólio sobre um bem ou serviço, tem um poder discricionário de decidir se alguém receberá ou não e em que quantidade, e não esteja obrigado a prestar contas. A corrupção é um crime de cálculo, não passional. Na verdade, há muitos que resistem todas as tentações, e funcionários honrados que resistem à maioria delas. Mas quando o tamanho do suborno é considerável e o castigo, no caso de ser descoberto, é pequeno,

muitos funcionários sucumbirão. O combate contra a corrupção, portanto, começa com sistemas melhores.

Myint (2000), fazendo uma interpretação desta equação, elencou três variáveis que podem tornar uma instituição favorável ao desenvolvimento de um sistema corrupto:

- a) ampla e complexa quantidade normativa de leis e regulamentos ocasionando a restrição às atividades econômicas, criando oportunidades para os agentes públicos criarem medidas restritivas que podem ser aplicadas indevidamente;
- b) grande poder discricionário na interpretação das regras normativas pelos agentes públicos, o que facilita alterações que podem beneficiar pessoas/grupos de interesse;
- c) ausência ou insuficiência de mecanismos de controle e acompanhamento dificultando a responsabilização e punição dos agentes públicos.

Importante destacar que, o conceito de transparência também está fortemente relacionado às três variáveis da equação de Klitgaard, pois quando presente em grande escala minimiza a ocorrência de comportamentos ilícitos, restringindo o poder monopolista e o uso desconforme do poder discricionário, por outro lado, aumenta a responsabilização do agente público na tomada de decisão. Com isso, segundo Klitgaard (1998), realçando-se a transparência, o fenômeno da corrupção pode ser combatido com a moderação de monopólios e a delimitação da discricionariedade proporcionando que ocorra uma maior probabilidade de atos de corrupção serem identificados.

Fazendo-se uma correlação entre as fragilidades apontadas na equação de Klitgaard – que ocasionam o fenômeno da corrupção –, com as etapas do modelo de contratação da OSS contido na Lei nº 9.637/98, no intuito de identificar regras nesse processo de contratação que, caso não atendidas, possam tornar-se pontos suscetíveis à ocorrência de corrupção, tem-se o seguinte:

- a) nas etapas de publicização, seleção e qualificação da OSS e na de contratualização, podem ser identificadas as duas primeiras variáveis da equação, quais sejam, o monopólio e a discricionariedade, pois tem-se o processo de opção da adoção ou não de uma organização social para prestar os serviços em parceria com o poder público, que deve ser pautada por decisão justificada por esse modelo; posteriormente a seleção da entidade privada a ser contratada, que deve obedecer critérios e requisitos para o processo de qualificação; e por último a formalização do contrato de gestão onde devem estar previstos os requisitos para a prestação dos serviços. Nessas etapas o agente público detém o poder monopolista sobre as decisões de contratação e seleção da

organização social, que pelos normativos deve ser reduzido/regulado, diminuindo assim o seu poder discricionário de escolha da entidade privada;

b) nas etapas de execução e monitoramento, pode ser identificada a variável *accountability*, pois tem-se o processo de controle, acompanhamento e análise dos resultados obtidos com a terceirização dos serviços públicos. Nessas etapas quanto mais eficientes forem os controles sobre os agentes públicos tomadores de decisão e a existência da consequente responsabilização por atos indevidos, menor será a probabilidade de surgir à corrupção.

### **3 O MODELO DE CONTRATAÇÃO DAS OSS**

#### **3.1 A Lei nº 9.637/98 e o seu modelo de contratação**

A origem legislativa da Lei nº 9.637/1998 deu-se com a publicação da Medida Provisória (MP) nº 1591-18, em 06 de novembro de 1997, que foi reeditada pela MP nº 1648-6, em 24 de março de 1998, quando foi convertida na citada lei em 15 de maio de 1998. A introdução deste normativo no ordenamento jurídico brasileiro seguiu uma tendência mundial de possibilitar, fundamentada na cooperação e na conjunção de esforços do setor público e privado, o desempenho das atividades finalísticas típicas de Estado (BACQ & JANSSEN, 2011; MAIR, 2010; OKPARA & HALKIAS, 2011). Para isso, procurou-se disciplinar a forma de atuação dessas entidades privadas, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, para a execução de serviços públicos e funções administrativas, que devem ser fiscalizadas e controladas, por meio de contratos de gestão.

Referido normativo federal, ainda na fase de Medida Provisória – que pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>8</sup>, por configurar, no direito constitucional positivo brasileiro, uma categoria especial de atos normativos primários com eficácia e valor de lei –, teve propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1923/DF), em 13 de abril de 1998, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

---

<sup>8</sup> <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/14358>

<sup>9</sup> ADI 293/DF.

Frisa-se que, no controle concentrado de constitucionalidade, o objetivo da ação judicial é expurgar do sistema legislativo o ato normativo editado, ou seja, torná-lo inválido (NOVELINO, 2008).

De fato, na propositura da ADI procurou-se a declaração integral da inconstitucionalidade da Lei nº 9.637/98 e, ainda, da redação do art. 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, incluído por aquela Lei, que estabelecia a possibilidade de dispensa de licitação na celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, por meio de contratos de gestão.

Os autores alegaram que, na transferência das responsabilidades do Poder Público para as organizações sociais do setor privado, foram violados os seguintes preceitos constitucionais:

- a) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (CF, arts. 23, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, § 1º, 218 e 225);
- b) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações (CF, arts. 5º, XVII e XVIII, e 37, caput);
- c) descumprimento do dever de licitação (CF, arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175);
- d) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal (CF, art. 37, II e X, e 169);
- e) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores (CF, art. 40, caput e § 4º);
- f) insubmissão a controles externos (CF, art. 70, 71 e 74);
- g) restrição da atuação do Ministério Público (CF, art. 129).

Efetivamente o julgamento da ADI 1923/DF – que iniciou em junho de 1999 –, somente foi concluído com a deliberação no plenário do STF em 16 de abril de 2015, não tem tido sido concedida, em nenhum momento, medida cautelar de sustação dos efeitos da lei. Na realidade, o julgamento acabou por consolidar o modelo preconizado no normativo legal, no qual a gestão de serviços públicos por organizações sociais, dar-se-á por meio de contratos de gestão, a ser celebrado exclusivamente entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos e previamente qualificadas (OLIVEIRA, 2008).

No âmbito da ADI 1923/DF, em que pese o STF ter entendido como possível a celebração de parcerias entre os entes públicos e privados, ficou reconhecido que as organizações sociais, submetidas a esse regime de contratação, estão submissas aos princípios

da Administração Pública, conforme consta da decisão final da ADI, como em todos os itens apontados a seguir, também consta no texto original a informação “com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal”:

- a) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;
- b) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal;
- c) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal;
- d) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;
- e) seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade.

Também é válido ressaltar o Acórdão TCU nº 5236/2015 – Segunda Câmara<sup>10</sup>, prolatado em 11 de agosto de 2015, portanto, posterior ao resultado final da ADI 1923/DF, onde o egrégio Tribunal entendeu que as organizações sociais não se submetem às normas licitatórias aplicáveis ao Poder Público – revendo posicionamentos anteriores contrários que entendiam como pertinentes a realização de licitação pelas OSS<sup>11</sup> –, devendo as suas contratações com terceiros, que envolvem recursos públicos, observarem o seu regulamento próprio, que deve ser orientado pelo núcleo essencial dos princípios da Administração Pública<sup>12</sup>, de toda forma com atributos mais flexíveis inerentes ao regime de direito privado.

Por tudo exposto, entende-se que a estratégia de firmar parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o poder público, para o desenvolvimento de atividades sociais, em especial nas ações e serviços de saúde, por meio de contratos de gestão, deve obrigatoriamente respeitar os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), de acesso universal, integralidade da assistência e equidade na oferta de serviços (MS, 2017).

---

<sup>10</sup> Processo TC nº 029.423/2013-9. Acórdão nº 5236/2015 — Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Julgado em: 11.08.2015.

<sup>11</sup> Acórdão TCU nºs 601/2007 e 5.339/2009 – Segunda Câmara.

<sup>12</sup> Art. 37, XXI, da Constituição Federal.

O atual modelo de contratação da OSS contido na Lei nº 9.637/98 pode ser dividido nas seguintes etapas:

- a) publicização de serviços de saúde: na qual são estabelecidas as diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, que devem ser alinhadas aos princípios e aos objetivos estratégicos da política pública do ente contratante, portanto, deve ser precedida de fundamentação que justifique a opção por esse modelo<sup>13</sup>;
- b) seleção e qualificação da OSS: após a decisão da publicização, inicia-se a fase de seleção da entidade privada, com a divulgação do chamamento público pelo poder público, onde são definidos os requisitos, documentação, condições específicas, prazos e procedimentos que devem ser atendidos no processo de seleção para a qualificação da organização social;
- c) contratualização: a Lei nº 9.637/98 definiu como instrumento de parceria entre o poder público e a entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como organização social, o Contrato de Gestão, onde devem ser estabelecidos os serviços/atividades, as metas e os respectivos objetivos que devem ser atingidos, o cronograma financeiro, e, ainda, as formas de mensuração e avaliação dos resultados<sup>14</sup>;
- d) execução contratual e monitoramento: nos quais são verificados pelo poder público o cumprimento dos resultados, a regular aplicação dos recursos públicos e possíveis indícios de má aplicação e desvios destes recursos, a adequabilidade dos gastos frente ao objeto do contrato de gestão, a atuação da comissão de acompanhamento do contrato e o efetivo ganho de eficiência resultante da terceirização dos serviços de saúde.

### 3.2 O Relatório de Avaliação nº 20200027 e as Operações Especiais

A CGU publicou, no ano de 2020, Relatório de Avaliação que consolidou 21 trabalhos de auditoria, realizados no período de 2015 a 2020, cujo objeto foi avaliar a aplicação de recursos públicos federais transferidos para os fundos de saúde estaduais e/ou municipais, geridos por OSS em ações e serviços de saúde no âmbito do SUS, por meio de contratos de gestão firmados com Estados e Municípios, com fundamento na Lei nº 9.637/98 (CGU, 2020).

O Relatório abrangeu a execução de contratos de gestão em parcerias formalizadas nos estados do Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraná,

---

<sup>13</sup> No âmbito do Governo Federal regulamentando pelo Decreto nº 9.190, de 01 de novembro de 2017.

<sup>14</sup> No âmbito do Governo Federal regulamentando pela Portaria/MS nº 3.410/2013.

São Paulo e Santa Catarina, com um total de 22 organizações sociais e valores contratados de aproximadamente R\$4 bilhões.

Por meio deste Relatório foram feitas análises no processo de terceirização dos serviços públicos de saúde contratualizados com as OSS, a fim de verificar a conformidade aos normativos vigentes e atuação do ente público contratante, nas etapas de publicização, de seleção e qualificação da OSS, de contratualização, de execução contratual e de acompanhamento dos contratos de gestão.

Foram identificadas diversas irregularidades no processo de terceirização dos serviços públicos de saúde, as quais foram agrupadas nas seguintes etapas, em conformidade com o modelo de contratação da Lei nº 9.637/98:

a) publicização de serviços de saúde:

a.1) ausência de estudo prévio quanto à decisão de publicização ou estudo prévio que não demonstra a vantajosidade da terceirização;

b) seleção e qualificação da OS:

b.1) irregularidades no processo de chamamento, seleção e qualificação de organizações sociais, resultando em não atendimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, com conseqüente situações de prejuízo à ampla participação de interessados, favorecimento, direcionamento e simulação de competitividade;

c) contratualização:

c.1) contratos de gestão não contemplam cláusulas obrigatórias, nem indicadores com atributos mínimos para aferição;

c.2) não elaboração de orçamentos detalhados para a composição dos custos e formação de preços das parcerias ou fragilidades no cálculo das estimativas de custos;

c.3) previsão e pagamento de taxas de administração nos contratos de gestão;

c.4) situações de configuração de conflito de interesses nas parcerias analisadas;

d) execução contratual e monitoramento:

d.1) fragilidades na atuação das instâncias responsáveis pela fiscalização e monitoramento da execução dos contratos;

d.2) despesas executadas não alinhadas ao objeto pactuado;

d.3) inobservância do Regulamento próprio da OSS nas contratações e na seleção de pessoal e fragilidades nas contratações;

- d.4) ineficiência no modelo de contratação adotado, com impacto na publicidade das demandas por bens e serviços e na competitividade dos processos de compras da Unidade, com consequente viés de favorecimento/direcionamento dos resultados e compras antieconômicas;
- d.5) pagamentos realizados sem o devido suporte contratual e sem comprovação efetiva dos serviços prestados;
- d.6) irregularidades nas Prestações de Contas;
- d.7) desconformidades na movimentação dos recursos do contrato de gestão aportados pelo Poder Público e executados pela OSS;
- d.8) não disponibilização em transparência ativa ou disponibilização precária das informações mínimas necessárias ao controle social das parcerias do Poder Público com as OSS.

Em sua conclusão, o Relatório mostrou que o modelo de contratação das OSS, por meio da Lei nº 9.637/98, deveria trazer como vantagem a melhoria na prestação dos serviços públicos contratualizados, haja vista que essas organizações, como entidade privadas e sem fins lucrativos e com maior autonomia gerencial, quando comparadas com a Administração Pública tradicional, poderiam prestar serviços com maior eficiência. Contudo, evidenciou-se que, a maior flexibilidade da execução orçamentária e financeira com a adoção de normas próprias para aquisição e contratação de bens e serviços, resultaram em diversas irregularidades contratuais, inclusive o desvio de recursos públicos<sup>15</sup>, concluindo-se pela ineficiência da terceirização no atual modelo definido na legislação.

Como providências, considerando as diversas irregularidades constatadas no Relatório e descritas de forma geral neste artigo, a CGU emitiu uma recomendação ao MS sobre a necessidade de uma atuação mais proativa daquele órgão com a emissão de norma geral, de aplicação obrigatória pelos entes federativos, a fim de estipular critérios mínimos a serem seguidos por esses entes quando da aplicação de recursos destinados à terceirização dos serviços de saúde.

Ainda como objeto deste estudo, foram analisadas as informações referentes às operações especiais deflagradas, no período de janeiro 2019 a dezembro de 2021, pelos órgãos públicos de controle e defesa do estado, dentre eles, a CGU, a PF, o MPF e a RFB, que tiveram

---

<sup>15</sup> Foram identificados prejuízos no montante de R\$ 360.004.756,33 (9,1% do total de contratos avaliados).

como objeto a prestação de serviços de saúde por OSS contratadas por Estados e Municípios<sup>16</sup> por meio de contratos de gestão firmados com fundamento na Lei nº 9.637/98.

Este universo amostral, cuja característica foi o repasse de recurso público federal e a participação da CGU, compreendeu um total de dezessete operações especiais<sup>17</sup>, em um montante contratualizado aproximado de R\$ 4,7 bilhões<sup>18</sup> – incluídos recursos das três esferas governamentais responsáveis pela gestão e financiamento do SUS<sup>19</sup>.

Na Tabela 1, foram reunidas as principais irregularidades identificadas nas operações especiais deflagradas, as quais foram agrupadas nas seguintes etapas, em conformidade com o modelo de contratação da Lei nº 9.637/98:

- a) publicização, seleção, qualificação e contratualização da OSS: irregularidades referentes ao direcionamento e favorecimento da OSS desde a fase inicial de elaboração dos normativos de qualificação; montagem e fraude no processo licitatório de seleção da organização social.
- b) execução contratual e monitoramento: irregularidades referentes a subcontratação de empresas, inclusive de “empresas fictícias e de fachada”<sup>20</sup>, ligadas aos proprietários das organizações sociais, com a simulação e/ou superfaturamento/sobrepreço dos serviços contratualizados; despesas sem comprovação documental e inexecução de serviços.

Tabela 1 – Irregularidades apontadas nas operações especiais.

<b>Irregularidade</b>	<b>Quantidade de operações</b>	<b>%</b>
Publicização, seleção, qualificação e contratualização da OSS; e/ou execução contratual e monitoramento	<b>17</b>	<b>100</b>
Publicização, seleção, qualificação e contratualização da OSS	14	82,35
Execução contratual e monitoramento	14	82,35

Fonte: Do autor (2022).

<sup>16</sup> As operações abrangeram a execução de contratos de gestão em parcerias formalizadas nos estados do Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, com um total de 24 organizações sociais.

<sup>17</sup> SOS, REDITUS, NACAR 19, CONTÁGIO, DÉJÀ VU, DETOUR, STRIKE, TOMETELLA, SOS-SAÚDE, SEMPITERNUS, CALVÁRIO, CAMILO, DESUMANO, METÁSTASE, ENTRE AMIGOS, KEPLER, AUTOCLAVE

<sup>18</sup> Foram apontados desvios de recursos no montante aproximado de R\$ 289 milhões (6,2% do total de recursos repassados).

<sup>19</sup> Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.

<sup>20</sup> Empresa fictícia é operante e participa do mercado, mas é usada para contabilizar ganhos ilícitos, já a empresa de fachada só existe no papel para contabilizar ganhos ilícitos (MENDRONI, 2015).

Na Tabela 2, foram reunidos os crimes imputados, nas representações apresentadas ao Poder Judiciário, pelos órgãos de persecução penal, referentes às operações especiais deflagradas:

Tabela 2 – Crimes imputados nas operações especiais.

<b>Crime (Código Penal- CP, Leis n°s 8.666/93, 9.613/98 e 12.850/13)</b>	<b>Quantidade de operações</b>	<b>%</b>
Falsidade ideológica, peculato, corrupção passiva e ativa, fraude à licitação, lavagem de dinheiro e/ou organização criminosa	<b>17</b>	<b>100</b>
Falsidade ideológica	2	11,76
Peculato	13	76,47
Corrupção passiva	7	41,17
Corrupção ativa	6	35,29
Fraude à licitação	13	76,47
Lavagem de dinheiro	9	52,94
Organização criminosa	17	100

Fonte: Do autor, 2022.

Pela Tabela 2, verifica-se que o crime de organização criminosa<sup>21</sup>, previsto na Lei nº 12.850 de 2 de agosto de 2013, foi imputado pelos órgãos de persecução penal em todas as operações especiais deflagradas, e isto indica uma característica comum nas apurações realizadas qual seja: a existência desse tipo de organização atuando com estabilidade e permanência, possuindo uma estrutura definida e agindo de forma estruturalmente ordenada, com o firme propósito de desviar recursos públicos.

Podendo-se, ainda, observar que o procedimento de qualificação e seleção da entidade privada a ser contratada pelo órgão público<sup>22</sup> não foi realizado conforme princípios constitucionais e infraconstitucionais da moralidade, razoabilidade, igualdade, impessoalidade, economicidade e da motivação (DI PIETRO, 2020) mas, sim, por meio de direcionamentos e fraudes em processos licitatórios para contratação das organizações sociais (TABELAS 1 e 2).

<sup>21</sup> Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional (art. 1º da Lei nº 12.850/13).

<sup>22</sup> Art. 7º da Lei nº 9.637/98.

Comparando-se os resultados apresentados no Relatório de Avaliação da CGU com as informações consolidadas das operações especiais analisadas, observa-se que o ponto central das irregularidades identificadas, em ambos os trabalhos, inicia-se na etapa de qualificação e seleção das organizações sociais – etapa que assume especial relevância com a escolha da parceria privada, dentro dos princípios da impessoalidade e legalidade, ainda como medida preventiva inicial a fim de se evitar o desvio de recursos públicos.

No relatório da CGU<sup>23</sup> verificou-se que, em mais de 60% (sessenta por cento) das contratações realizadas, as irregularidades identificadas ocorreram no processo de chamamento, seleção e qualificação das organizações sociais, com a ocorrência de ausência de realização de chamamento público, restrição ao caráter competitivo do certame, favorecimento/direcionamento da contratação e simulação de competitividade.

Estas ocorrências também foram predominantes nas operações especiais analisadas, nas quais mais de 80% (oitenta por cento) das irregularidades apontadas referem-se ao direcionamento e favorecimento da OSS com a montagem e fraude no processo licitatório de seleção da organização social.

Com relação a etapa de execução contratual e monitoramento, o relatório da CGU<sup>24</sup> identificou que mais de 70% (setenta por cento) dos contratos examinados apresentaram irregularidades como despesas executadas não pactuadas contratualmente, pagamentos sem comprovação documental, serviços não executados, superfaturamento e sobrepreço. Identificou-se, também, essas irregularidades nas operações especiais deflagradas com a ocorrência de percentual superior a 80% (oitenta por cento) dos casos.

Como demonstrado na Tabela 2, os principais crimes imputados nas operações especiais, em ordem de maior ocorrência, são: organização criminosa, fraude à licitação, peculato, lavagem de dinheiro, corrupção passiva e ativa. Esses crimes também podem ser identificados nas ocorrências apontados no Relatório da CGU, haja vista a própria natureza das diversas irregularidades, inclusive de desvio de recursos públicos, que indicaram esquemas criminosos envolvendo agentes políticos e públicos, empresários e operadores financeiros.

---

<sup>23</sup> (CGU. Relatório de Avaliação OS N° 202000027, 2020, p. 28).

<sup>24</sup> (CGU. Relatório de Avaliação OS N° 202000027, 2020, p. 48).

### 3.3 Uma abordagem institucional dos resultados

Na análise dos resultados apresentados anteriormente sobre o Relatório de Avaliação da CGU e das Operações Especiais, que foram consolidados de acordo com as etapas do modelo de contratação da OSS contido na Lei nº 9.637/98, buscou-se identificar as fragilidades relacionadas à equação de Klitgaard (1994), buscando-se evidenciar que o uso do poder monopolista combinado com o abuso do poder decisório e ausência de *accountability* são fatores que facilitam a ocorrência do fenômeno da corrupção.

É sabido que a contratação das organizações sociais representa uma estratégia do poder público de realização de serviços públicos por meio de parcerias com entidades privadas, porquanto é necessário que essa decisão seja precedida de fundamentação que justifique a opção por esse modelo. Contudo, foi observado no relatório da CGU<sup>25</sup> que mais de 50% (cinquenta por cento) dos contratos examinados não houve esse estudo prévio e, mesmo com ausência desta condicionante legal, o agente público, usando seu monopólio de poder, deu prosseguimento as demais etapas do processo de contratação.

Nas etapas de seleção e qualificação da organização social, o processo compreende as fases de chamamento público, realização da seleção da entidade e qualificação da OSS, que devem atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade. Como já citado no relatório da CGU em mais de 60% (sessenta por cento) das contratações realizadas, foram identificadas irregularidades como a ausência de realização de chamamento público, restrição ao caráter competitivo do certame, favorecimento/direcionamento da contratação e simulação de competitividade. Aqui nesse caso, além do agente público usar seu poder de monopólio, por exemplo, quando deixa de realizar o chamamento público, tem-se o uso indevido da discricionariedade por parte desse agente quando são estabelecidas regras sem parâmetros objetivos no edital de seleção e em desacordo com os normativos, ou quando normas/regulamentos são burladas no intuito de direcionar a contratação para pessoas/grupos de interesse ou até mesmo simular uma competitividade.

A etapa de contratualização caracteriza-se como a fase processual onde o contrato de gestão, entre o ente público e a entidade privada sem fins lucrativos para execução das atividades relativas à área da saúde, é formalizado. Neste instrumento devem estar discriminadas as atribuições, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas. O relatório

---

<sup>25</sup> (CGU. Relatório de Avaliação OS Nº 202000027, 2020, p. 24).

da CGU<sup>26</sup> identificou que mais de 84% (oitenta e quatro por cento) desses contratos apresentaram desconformidades. Ficando observado que o agente público, quando não detalha no contrato de forma precisa os serviços, atividades, objetivos e metas a serem alcançados, prazos, responsabilidades e obrigações, usa o seu poder discricionário para fragilizar o meio pelo qual a Administração Pública poderia avaliar o desempenho da organização social e verificar os requisitos de qualidade e eficiência da contratação, criando assim, uma oportunidade de desvio de recursos.

Por fim, as etapas de execução contratual e monitoramento, é onde verifica-se o cumprimento dos resultados pactuados, a correta e adequada aplicação dos recursos públicos e a atuação das instâncias responsáveis pela fiscalização e monitoramento. Conforme observado no relatório da CGU mais de 70% (setenta por cento) dos instrumentos examinados foram identificadas irregularidades como pagamentos sem o devido suporte documental, serviços não executados, superfaturamento e sobrepreço nos serviços contratualizados e prestação de contas inadequadas. Dessa forma, identificou-se a variável da equação de Klitgaard *accountability*, ou seja, a sua ausência, haja vista que a ineficácia das instâncias de controle cria a oportunidade do uso indevido dos recursos, uma vez que se torna baixa a probabilidade de detecção e punição destas ocorrências.

O quesito transparência, que conforme já citado, relaciona-se com as fragilidades da equação de Klitgaard, foi abordado em dez<sup>27</sup> dos 21 relatórios da CGU, no intuito de avaliar a divulgação das informações sobre à íntegra dos contratos de gestão, recursos humanos, aditivos contratuais, relação de fornecedores e respectivos bens/serviços prestados, relatórios gerenciais de execução financeira, prestação de contas, dentre outras informações, para atendimento do disposto no art. 7º da Lei nº 9.637/98, que determina que “na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade [...]”. Tendo sido detectada à ausência ou à insuficiência das ações de transparência no âmbito das contratualizações das organizações sociais em saúde, tanto nos sítios eletrônicos da contratada quanto nos do poder público. Permitindo-se assim, que a não divulgação dessas informações facilite o controle social das ações governamentais, favorecendo o uso do poder de monopólio com o abuso da discricionariedade nas contratações.

No que tange às operações especiais, como já citado neste artigo, as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e defesa do estado corroboraram os achados do Relatório

---

<sup>26</sup> (CGU. Relatório de Avaliação OS Nº 202000027, 2020, p. 32).

<sup>27</sup> (CGU. Relatório de Avaliação OS Nº 202000027, 2020, p. 61).

da CGU, onde as desconformidades foram observadas em todas as etapas da contratação das OSS (TABELA 1). Portanto, também estão presentes as variáveis da equação de Klitgaard (1994).

Como demonstrado na Tabela 2, o crime de organização criminosa foi verificado em todas as operações especiais analisadas que, em suma, apresentam a mesma dinâmica: uma organização social viabiliza o acesso aos recursos públicos por meio de contratos de gestão com a Administração Pública, mas que na verdade são administradas apenas com uma roupagem de entidade sem fins lucrativos e controlados por um grupo empresarial, o qual possui vínculos (podem ser parentes, funcionários de confiança ou “laranjas”) com as empresas que prestam serviços as OSS, portanto, com finalidade lucrativa, o que é incompatível com a sua natureza jurídica. Como a seleção da organização social foi feita com o poder público por meio de processos direcionados – com uso do poder discricionário, o seu empresário-controlador se associa a um agente público – que tem o poder de monopólio e recebe como retribuição o pagamento de propina dos contratos superfaturados ou serviços não-executados, este agente por sua vez não exerce o devido acompanhamento/fiscalização das contratualizações realizadas – ausência de *accountability*.

Nas Figuras 1 e 2 a seguir, com trechos da Decisão Judicial do STJ no bojo da Operação SOS, é possível observar a atuação de uma organização criminosa, dentre os quais, agentes públicos que usaram o seu poder de monopólio na criação de normas específicas para beneficiar grupos de interesse por meio de contratos de gestão com organizações sociais. Esses contratos eram direcionados pelo abuso do poder discricionário e não eram devidamente fiscalizados pelo poder público (ausência de *accountability*), conforme auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União.

Figura 1 – Trecho que demonstra o uso do poder de monopólio para criação de norma específica para atender grupo de interesse.

Verificou-se que, no contexto da pandemia de COVID-19, a atuação da Organização Criminosa se intensificou, notadamente mediante as tratativas para possibilitar a formalização de novos contratos com as Organizações Sociais integrantes do esquema criminoso para a instalação e gestão de hospitais de campanha na capital e em diversos municípios do interior do Estado do [REDACTED].

A edição do Decreto Estadual nº 619/2020 pelo Governador [REDACTED] possibilitou a realização de contratações emergenciais de organizações sociais com a dispensa de chamamento público, possibilitando o direcionamento para as organizações integrantes do esquema criminoso (fls. 496-498).

Figura 2 – Trecho que demonstra o uso do poder discricionário para direcionamento de processos de licitatórios.

As investigações indicam que o Governador do Estado do [REDACTED] tratava previamente com empresários e com o então Chefe da Casa Civil [REDACTED] sobre assuntos relacionados aos procedimentos licitatórios que, supostamente, seriam loteados, direcionados, fraudados e superfaturados, praticando prévio ajuste de condutas com integrantes do esquema criminoso e, possivelmente, exercendo função de liderança na Organização Criminosa, com provável comando e controle da cadeia delitiva, dado que as decisões importantes acerca dos rumos da ORCRIM lhe pertenciam.

A partir desse prévio ajuste com o Governador, [REDACTED] dava início à operacionalização das fraudes nos procedimentos licitatórios, seguindo o planejamento montado no Palácio do Governo, contando com a participação de outros Secretários de Estado e servidores públicos, a fim de possibilitar, dentre outras coisas, que empresas envolvidas no esquema fizessem contratos com o Governo para o fornecimento de bens ou prestação de serviços em valores superfaturados.

Fonte: Inquérito nº 1.434/DF – STJ

Figura 3 – Trecho que apresenta resultado de auditoria feita pela CGU que demonstra ausência/ineficiência de controle da secretaria responsável pelo contrato de gestão

Assim como nas citadas investigações, a Controladoria Geral da União também identificou irregularidades patentes nos procedimentos formalizados no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, para a contratação das Organizações Sociais.

- Indícios de montagem do Processo Administrativo nº 2020/SESPA/251391.
- A seleção da Organização Social Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu **não obedeceu aos trâmites legais.**
- **Propostas com partes dos conteúdos idênticos** formuladas por OSS em Processos diferentes referentes à contratação de Hospitais de Campanha pelo Estado do Pará.
- Autorização para a subcontratação dos serviços médicos de saúde, **em desacordo** com as disposições contratuais.
- Contratação realizada **sem o levantamento completo dos custos** a serem incorridos na execução do Contrato de Gestão.
- Assinatura de Contrato **sem prévio empenho.**
- **Ausência de Parecer Jurídico** sobre a minuta do contrato.
- **Irregularidades** observadas no Termo do Contrato de Gestão nº 05/SESPA/2020.
- **Ausência de documentos** necessários para a Habilitação da OS.
- Existência de **sobrepço** em itens constantes de investimentos pagos pela SESPA.
- **Omissão da SESPA** quanto à obrigação de constituir Comissão para o acompanhamento do Contrato de Gestão.

Fonte: Inquérito nº 1.434/DF – STJ

## 4 CONCLUSÃO

O julgamento da ADI 1923/DF, que consolidou o modelo de contratação preconizado na Lei nº 9.637/98, foi o paradigma para a terceirização dos serviços públicos por meio da contratualização das organizações sociais (OSS) sem fins lucrativos, no qual preceitos devem ser observados pelos gestores federais, estaduais e municipais, conforme citação da decisão do relator:

[...] É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever da abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade frente a atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão; b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado “contrato de gestão”; c) não afasta a motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; d) não dispensa a desembaraçada incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada. (Voto do Relator, Ministro Ayres Brito, ADI 1923-DF).

O próprio MS editou normativo prevendo a forma de atendimento para contratualização de serviços do SUS, com garantia de acesso universal, integralidade da assistência e equidade na oferta de serviços (MS, 2017).

Ocorre que, têm sido observados diversos escândalos de corrupção envolvendo a contratação de organizações sociais que, mesmo com a existência de legislação específica permitindo e regulando a formalização da sua parceria com o poder público na execução de atividades em saúde, são suscetíveis ao conluio entre agentes públicos e privados, visando o desvio de recursos públicos.

Este artigo procurou estudar o fenômeno da corrupção envolvendo OSS, por meio da análise consolidada entre o Relatório da Avaliação nº 202000027 da CGU e as operações especiais deflagradas entre janeiro 2019 e dezembro de 2021, com as etapas do modelo de contratação contidas na Lei nº 9.637/98. O estudo foi feito sob um enfoque institucional, buscando-se identificar, nesse processo, as variáveis da equação de Klitgaard (1994) no qual o uso indevido do monopólio do poder, combinado com o abuso da discricionariedade nas decisões e uma ausência de *accountability*, facilita a prática de atos de corrupção.

No exame dos citados documentos evidenciou-se que o agente público quando possui um excessivo poder de monopólio para tomada de decisão, podendo até optar pelo modelo de contratação de OSS sem nem mesmo demonstrar sua vantajosidade em relação à gestão pela Administração Direta somado ao uso arbitrário do poder discricionário formaliza processos licitatórios fraudulentos para contratar uma organização social integrante do seu grupo de interesse facilitando a ocorrência do desvio de recursos públicos. Tudo isso favorecido pela inércia da fiscalização e monitoramento das instâncias de controle, em especial do próprio ente público responsável pelo acompanhamento do contrato de gestão.

A CGU, em seu Relatório de Avaliação OS N° 202000027, identificou a necessidade de ajustes e a ineficiência do atual de modelo de contratação previsto na Lei nº 9.637/98, com a necessidade da emissão de norma geral pelo gestor federal repassador dos recursos públicos, de aplicação obrigatória pelos entes federativos, a fim de estipular critérios mínimos a serem seguidos por esses entes subnacionais, quando da aplicação de recursos destinados à terceirização dos serviços de saúde.

Esta ineficiência restou caracterizada pela grande flexibilidade da execução orçamentária e financeira com a adoção de normas próprias para aquisição e contratação de bens e serviços, facilitando a ocorrência de diversas irregularidades contratuais, inclusive o desvio de recursos públicos, o que pode ser corroborado pela análise das operações especiais deflagradas, que além de apontarem irregularidades semelhantes às constantes no Relatório da CGU, demonstraram a existência de organizações criminosas que atuam desde a etapa inicial de qualificação e seleção da OSS, com a participação de agentes políticos e públicos, empresários e operadores financeiros.

Em referência as conclusões do relatório da CGU e, considerando os achados sobre as variáveis da equação de Klitgaard no processo de contratação das organizações sociais, entende-se que o aprimoramento do regramento federal pode regular de forma mais adequada o poder de monopólio da Administração Pública, criando-se regra geral que permita, também, uma maior modulação na discricionariedade das contratações das OSS, evitando-se assim o desvio abusivo dos regulamentos. Esta reestruturação normativa poderá, também, tornar mais eficiente o controle e a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos.

## REFERÊNCIAS

BACQ, S.; JANSSEN, F. The multiple faces of social entrepreneurship: a review of definitional issues based on geographical and thematic criteria. **Entrepreneurship & Regional Development**, v. 23, n. 5-6, p. 373-403, 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação OS nº 202000027**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/897632>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/gestao-do-sus/programacao-regulacao-controle-e-financiamento-da-mac/publicacoes/manual-de-orientacoes-para-contratacao-de-servicos-de-saude.pdf/view>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Autoclave**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/cgu-e-pf-investigam-desvios-de-recursos-da-saude-em-sao-leopoldo-rs>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Camilo**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/05/cgu-combate-fraudes-na-gestao-do-hospital-regional-do-vale-do-rio-pardo-rs>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Calvário**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais/noticias/2021/02/forca-tarefa-combate-fraudes-no-fornecimento-de-material-didatico-na-paraiba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Calvário**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/03/cgu-gaeco-pf-e-mpf-aprofundam-investigacoes-de-fraudes-no-governo-da-paraiba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Calvário**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/10/cgu-pf-mpf-e-gaeco-combatem-fraudes-no-governo-do-estado-da-paraiba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Calvário**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/12/cgu-e-gaeco-investigam-organizacao-criminosa-no-governo-da-paraiba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Contágio**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/policia-federal-deflagra-a-operacao-contagio-contra-desvio-de-recursos-publicos-destinados-ao-tratamento-de-covid-19-em-municipios-de-sao-paulo>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Deja Vu**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/cgu-pf-e-mpf-investigam-irregularidades-em-recursos-da-saude-em-araguaina-to>. Acesso em: 04 abr. 2022.

Controladoria-Geral da União. **Operação Desumano**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/09/covid-19-cgu-pf-mpf-e-mppe-combatem-fraudes-em-pernambuco>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Detour**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/cgu-e-pf-combatem-desvio-de-recursos-publicos-em-porto-alegre-rs>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Entre Amigos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/12/covid-19-cgu-pf-e-mpf-apuram-irregularidades-em-divinopolis-mg>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Kepler**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/03/cgu-e-pf-combatem-esquema-de-desvio-de-recursos-da-saude-em-salvador-ba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Metástase**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/noticias/2020/11/cgu-e-pf-combatem-fraudes-no-hospital-regional-de-juazeiro-ba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Nacar 19**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/09/covid-19-cgu-e-pf-combatem-desvios-de-recursos-da-saude-em-guaruja-sp>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Reditus**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/08/covid-19-cgu-pf-e-rfb-combatem-desvio-de-recursos-da-saude-no-para>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Sempiternus**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais/noticias/2021/02/cgu-e-pf-combatem-superfaturamento-na-saude-em-araguaina-to>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação SOS**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/09/covid-19-cgu-e-pf-apuram-irregularidades-com-recursos-da-saude-no-para>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação SOS-Saúde**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais/noticias/2021/08/cgu-pf-e-rfb-combatem-crimes-com-recursos-destinados-a-gestao-hospitalar>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Strike**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/cgu-pf-e-receita-combatem-desvio-de-recursos-da-saude-em-salvador-ba>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Operação Tomentella**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/combate-a-corrupcao/operacoes-especiais/noticias/2021/08/cgu-e-pf-combatem-desvio-de-recursos-da-saude-no-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 04 abr. 2022.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publication Inc, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

JUSTIÇA FEDERAL. **Operação Reditus**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/sjpa/comunicacao-social/imprensa/noticias/justica-federal-autoriza-operacao-para-combater-desvios-de-r-455-6-milhoes-na-area-de-saude.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

KLITGAARD, R. **A corrupção sob controle**. Tradução: Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1994.

KLITGAARD, Robert. “**Combating Corruption**”. United Nations Chronicle, Vol. 35, Nº.1, Department of Public Information, 1998.

KUNICOVÁ, J; ROSE-ACKERMAN, S. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. **British Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 573-606, 2005.

LAMBSDORFF, J. G. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, S. (ed.). **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachusetts: Edward Elgar, 2006. p. 42-90

LOPES, L. S.; TOYOSHIMA, S. H. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 41, p. 199-228, jul./dez. 2013.

MAIR, J. Social entrepreneurship: taking stock and looking ahead. In: FAYOLLE, A.; MATLAY, H. (eds.). **Handbook of research on social entrepreneurship**. Massachusetts: Edward Elgard, 2010.

MENDRONI, M. B. **Comentários à lei de combate ao crime organizado: Lei nº 12.850/13**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. **Operação Calvário**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/42-noticias/gaeco/22522-operacao-calvario-em-18-meses-mppb-oferece-11-denuncias-contra-55-envolvidos>. Acesso em: 04 abr. 2022.

MYINT, U. Corruption: Causes, Consequences and Cures. **Asia-Pacific Development Journal**, v. 7, n. 2, p 33-57, 2000.

- NOVELINO, M. **Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Método, 2008. 720 p.
- OLIVEIRA, G. J. de. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à medida cautelar da ADI nº 1.923/DF. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.
- OLIVEIRA, G. H. J. de. **O contrato de gestão na administração pública brasileira**. 2005. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- OLIVEIRA, G. H. J. de. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- OKPARA, J. O.; HALKIAS, D. Social entrepreneurship: an overview of its theoretical evolution and proposed research model. **International Journal of Social Entrepreneurship and Innovation**, v. 1, n1, p. 4-20, 2011.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Contágio**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/11/policia-federal-deflagra-a-2a-fase-da-operacao-contagio-contra-desvio-de-recursos-publicos-na-area-da-saude>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Deja Vu**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-01/pf-cumpre-mandados-contra-desvios-na-saude-em-araguaina-no-tocantins>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Desumano**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/09-Noticias-de-setembro-de-2020/pf-deflagra-operacao-desumano-para-investigar-desvios-de-recursos-publicos-destinados-ao-combate-da-covid-19-em-pernambuco>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Detour**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/policia-federal-cgu-e-policia-civil-deflagram-operacao-de-combate-a-desvios-de-recursos-publicos>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Entre Amigos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/12-noticias-de-dezembro-de-2020/pf-combate-desvio-de-recursos-publicos-em-hospital-de-campanha>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Kepler**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2019/03/operacao-kepler-investiga-fraudes-em-contratacoes-para-gestao-de-unidades-de-saude-na-bahia>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Nacar 19**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/09/operacao-nacar-19-combate-desvios-de-recursos-destinados-a-saude-no-municipio-do-guaruja-sp>. Acesso em: 04 abr. 2022.
- POLÍCIA FEDERAL. **Operação Sempiternus**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/02/a-policia-federal-desarticula-esquema-de-desvios-de-recursos-do-fundo-municipal-de-saude-em-araguaina-to>. Acesso em: 04 abr. 2022.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação SOS**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/09-Noticias-de-setembro-de-2020/pf-deflagra-operacao-s-o-s-para-combater-desvios-de-recursos-publicos-da-saude>. Acesso em: 04 abr. 2022.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação SOS-Saúde**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/08/policia-federal-deflagra-operacao-sos-saude-no-combate-ao-desvio-de-recursos-publicos>. Acesso em: 04 abr. 2022.

Polícia Federal. **Operação Strike**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/operacao-strike-combate-desvios-de-recursos-publicos-do-sus-na-bahia>. Acesso em: 04 abr. 2022.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Tomentella**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/08/policia-federal-e-cgu-investigam-desvio-de-recursos-publicos-da-saude>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. 1508 p.

SHANK, G. D. **Qualitative Research**. A Personal Skills Approach. New Jersey: Merrill Prentice Hall, 2002. 224 p.

SPINELLI, M. V. C. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. 2016. 182 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, Los Angeles, v. 76, n. 3, p. 99-457, 2000.

TANZI, V. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **Working Paper of the International Monetary Fund**, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.