

Conta não fecha: riscos operacionais e financeiros nos contratos de gestão com OSs

A maioria dos entes federativos brasileiros tem transferido a gestão direta de seus hospitais, UPAs, centros especializados e unidades básicas de saúde a organizações sociais (OSs). Segundo dados do [Portal das OS](#), existem quase 2.000 unidades públicas de saúde geridas por organizações sociais em todo o país.

Esse crescimento decorre, em grande medida, da transferência de riscos operacionais da administração para entidades privadas sem fins lucrativos, que assumem integralmente a condução de uma unidade de saúde. Gestão de pessoal, controle de estoque, escala médica, qualidade do atendimento e satisfação do usuário são responsabilidades da organização social. Ao poder público o que resta? Planejar a parceria, selecionar e contratar a OS, repassar recursos, monitorar e avaliar resultados conforme metas e indicadores previamente definidos no contrato de gestão.

Importância do orçamento no início, meio e fim da parceria

No processo de estruturação da parceria, desde o Acórdão nº 3.239/2013, do Tribunal de Contas da União, as cortes de contas têm exigido um estudo de economicidade que estime com base técnica o custo total de operação da unidade, bem como demonstre a vantajosidade da adoção do contrato de gestão. Trata-se do primeiro passo de um contrato de gestão, do qual decorrem todos os demais e que determina o sucesso da parceria.

A importância da definição do orçamento da unidade é tão grande que alguns entes federativos como o estado de São Paulo não aceitam propostas de preço nos chamamentos públicos, adotando como critério de seleção o melhor plano de trabalho elaborado com base no orçamento pré-definido. Isso ocorre porque, como a experiência no setor demonstra, a competição por preço é altamente nociva, pois gera propostas subvalorizadas por entidades sem compromisso com a qualidade do serviço e a conformidade da gestão.

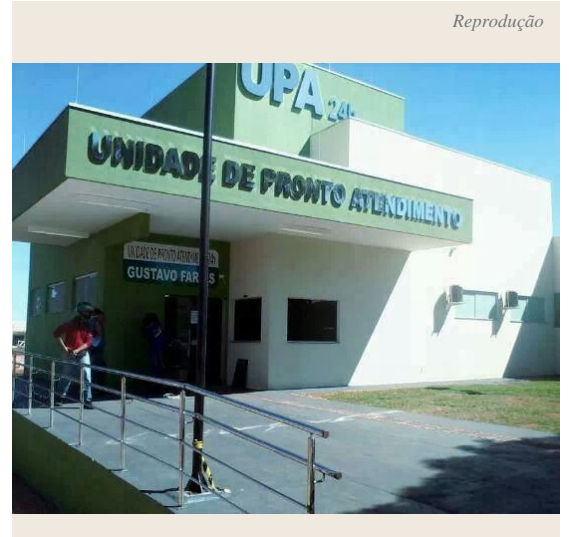
Uma vez celebrado o contrato de gestão com base em orçamento corretamente dimensionado, o desafio concentra-se na variação dos custos para execução da avença. Aqui reside o ponto central da discussão proposta. As organizações sociais não têm a condição de concessionárias, não atuam por sua “conta e risco” e não assumem os “riscos do negócio” previstos em leis de contratação administrativa e concessões. A execução do objeto é imediata e integralmente dependente do repasse antecipado de recursos orçamentários.

O risco financeiro dos contratos de gestão é integralmente do poder público, conforme determina textualmente a Lei nº 9.637/98: “são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão” (artigo 12, §1º). Portanto, o tratamento da organização social como parceira exige como contrapartida inegociável o compromisso do poder público com o repasse integral, pontual e compatível com os custos do serviço.

Riscos operacionais x riscos financeiros

Essa distinção é decisiva. As organizações sociais assumem os riscos operacionais da gestão — isto é, os riscos relacionados à sua capacidade de organizar, planejar, contratar e executar. São exemplos: escala de plantão, absenteísmo, dimensionamento de estoque, rotatividade de pessoal, falhas internas de gestão etc.

Reprodução



Spacca

Por outro lado, os riscos financeiros estruturais do modelo, como atrasos nos repasses, reajustes salariais por convenção coletiva, aumento generalizado de insumos, decisões judiciais que impactem o contrato, ou mesmo a extinção unilateral da avença, são integralmente do poder público. Qualquer tentativa de transferi-los à entidade configura desvirtuamento do modelo.

E quando a infração é do poder público

Diante de atrasos, valores repassados a menor e ausência de reajuste dos valores, as OSs têm as seguintes alternativas:

1. usar eventual fundo de provisão ou de reserva;
2. deixar de pagar tributos, assim como bens e serviços por ela contratados;
3. reduzir a operação na unidade.

Na prática, dadas as penalidades pelo não atingimento de metas, bem como a missão institucional das entidades de saúde, o caminho adotado é invariavelmente a opção (1), seguida de (2). Em síntese: fazer o que for possível para manter a unidade funcionando e negociar com o poder público a equalização dos repasses.

Para isso, as OSs veem-se obrigadas a utilizar todos os recursos disponíveis: pagam salários, compram medicamentos, abastecem ambulâncias. Isso ocorre, muitas vezes, sacrificando a reserva de provisão trabalhista e criando dívidas comerciais e tributárias.

Quando o contrato se encerra sem o reequilíbrio dos repasses — seja por término de prazo ou rescisão antecipada —, a entidade fica exposta ao passivo adquirido por omissão estatal, sem recursos em conta, com risco de bloqueios judiciais em outras parcerias. As consequências do inadimplemento estatal voltam-se contra o CNPJ da OS e atingem outras parcerias, muitas vezes celebradas com outros entes federativos.

Pior: na vida real, é comum que o Poder Público inadimplente aplique sanções, desaprove conta e recorra à imprensa para divulgar que o contrato foi rescindido ou não renovado por falhas na execução. Além disso, contrate nova entidade e negue-se a reconhecer a dívida, que passa a ser discutida em intermináveis ações de cobrança.

Matriz de riscos como cláusula obrigatória e recíproca

O Tribunal de Contas da União reconheceu esse problema. Por meio do Relatório de Levantamento da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde, aprovado pelo Acórdão nº 2.468/2023, o TCU identificou como um dos principais gargalos na execução contratual a ausência de matriz de riscos nos contratos de gestão com organizações sociais. Segundo os itens 154 e 155 do Relatório:

154. Identificou-se, na análise dos contratos de gestão coletados, a ausência de cláusulas específicas prevendo a matriz de riscos. Tal omissão contratual tem como consequência a alocação indeterminada e desequilibrada dos riscos decorrentes da execução contratual.

155. A ausência de matriz de riscos bem delineada dificulta a gestão eficiente dos contratos de gestão e transfere, de forma implícita e assimétrica, ao parceiro privado (Organização Social), a responsabilidade por eventos sobre os quais não possui controle direto, como atrasos nos repasses financeiros ou reestruturações administrativas por parte da Administração Pública.

Esse diagnóstico é sintomático. A omissão contratual não é apenas uma falha técnica — mas um vetor de injustiça estrutural no modelo de parceria. E embora não se deva copiar os modelos típicos da Lei nº 14.133/21, é perfeitamente compatível com o regime da Lei nº 9.637/98 a criação de uma matriz de riscos recíproca, que funcione como cláusula de estabilidade institucional.



É comum que os contratos de gestão contenham cláusulas rigorosas sobre metas quantitativas, indicadores de desempenho, prazos operacionais e mecanismos de glosa aplicáveis às OSs. No entanto, não há simetria contratual equivalente quanto às obrigações do próprio Poder Público e, muito menos, consequências de seu descumprimento.

Se a entidade parceira deve prever rigorosamente como agirá diante da ausência de um médico, da falha de um tomógrafo ou falta de determinado medicamento, é indispensável que o poder público adote o mesmo rigor diante da sua própria inadimplência. A matriz de riscos deve prever:

- Datas e fórmulas de cálculo para o reajuste anual do orçamento, levando em conta cada item do orçamento original;
- Prazo máximo para análise de pedidos de reequilíbrio, com efeitos jurídicos em caso de omissão;
- Efeitos contratuais de atrasos ou repasses parciais, inclusive quanto à suspensão de metas;
- Condutas permitidas à OS, como a redução proporcional da operação ou o diferimento de encargos; e, sobretudo,
- Compromisso de que o passivo financeiro direto e indireto será assumido pelo poder público antes da extinção do contrato de gestão.

Assim como existem deveres, responsabilidades, metas e consequências para cada descumprimento pela OS, deve haver detalhamento equivalente para descumprimento dos deveres pelo parceiro público. Mais do que isso, os órgãos de controle devem fiscalizar e, se for o caso, sancionar os entes públicos e seus gestores inadimplentes. Não se trata de defender entidades privadas em detrimento do Poder Público, mas de defender a legalidade e legitimidade do gasto público em prol do direito à saúde.

O que deve constar na matriz de riscos?

A matriz deve figurar como anexo contratual obrigatório, com valor normativo e eficácia vinculante. Deve prever, no mínimo:

- Identificação dos riscos (ex: atraso de repasse, extinção contratual, convenção coletiva, epidemia);
- Probabilidade e impacto estimado;
- Agente responsável pela resposta;
- Mecanismos de transição ou compensação;
- Prazos para regularização e formas de reequilíbrio.

Deve incluir especialmente cláusulas sobre:

- O risco de inadimplemento estatal: com prazo de regularização, possibilidade de readequação de metas e cláusula de transição;
- O risco de revisão de custos: com cláusula de recomposição automática por convenções coletivas, demais serviços e insumos;
- O risco de omissão no processo de prestação de contas: com prazo para análise e decisão formal sobre a aprovação das contas mensais e final, com definição de eventual saldo positivo ou negativo na parceria.

Além disso, a matriz deve estabelecer cláusula específica sobre as condições para extinção contratual. A rescisão só deve ocorrer após o efetivo ajuste de contas, que inclua:

- a devolução pela OS de eventuais saldos financeiros não utilizados; ou
- o repasse complementar, pelo poder público, de valores não pagos durante a vigência da parceria.

A previsão de cláusulas que exijam o acerto de contas prévio à rescisão contratual — com devolução de saldo ou quitação de valores devidos — é mais do que razoável: é imperativo de boa-fé objetiva. Nenhuma organização sem fins lucrativos pode ser responsabilizada judicialmente por dívidas decorrentes da inadimplência do próprio ente público parceiro.

Equilíbrio, responsabilidade e um chamado ao controle

A equação dos contratos de gestão com organizações sociais é simples: a OS contribui com sua capacidade gerencial, sua vocação institucional e expertise em fazer saúde, enquanto o poder público fornece a estrutura física, encaminha a demanda assistencial e repassa os recursos financeiros necessários para funcionamento da unidade.



O sucesso das parcerias entre o Estado e as organizações sociais decorre, portanto, da transferência de todas as responsabilidades operacionais, mas não dos riscos financeiros, para as OSs. Afinal, sua atuação está condicionada à previsibilidade de recursos, à coerência da pactuação e ao compromisso recíproco com o interesse público.

Em um país marcado por assimetrias contratuais e instabilidade institucional, exigir das organizações sociais o cumprimento irrestrito de suas obrigações sem garantir o mesmo compromisso por parte do Estado é perpetuar um modelo de parceria desequilibrado que pode gerar impactos significativos nos próximos anos, dado o aumento do números de contratos de gestão com OSs Brasil afora.

Reafirmar a ideia central — de que a conta só fecha quando os riscos estão corretamente alocados e a responsabilidade financeira cumprida — é reafirmar que contratos de gestão não podem funcionar como meros instrumentos de interposição de CNPJ, mas como pactos de responsabilidade recíproca, sob a égide da boa-fé e da justiça contratual. Esse é um desafio já identificado pelo TCU e que precisa integrar a pauta da gestão pública e dos órgãos de controle externo.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-21/a-conta-nao-fecha-riscos-operacionais-e-financeiros-nos-contratos-de-gestao-com-organizacoes-sociais/>