DADOS DO CONTRATO

ANO	2024
Nº INSTRUMENTO	218
ESPÉCIE	Termo de Colaboração
CÓDIGO DO FAVORECIDO	00.343.941/0001-28
FAVORECIDO	Viva Rio (Organização da Sociedade Civil)
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº	SMS-PRO-2024/80357
DATA DE INÍCIO DA VIGÊNCIA	12/12/2024
DATA FINAL DA VIGÊNCIA	11/12/2026
PROGRAMA DE TRABALHO Nº	20.10.302.0306.2009 - Manutenção do Custeio da Rede Hospitalar
FONTE DE RECURSOS Nº	181 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Federal (600); e 196 - Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual (621).
DESCRIÇÃO DA FONTE DE RECURSOS	Ordinários não vinculados - receitas de impostos e de transferência de impostos - saúde
OBJETO	Gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde no âmbito do CER Andaraí
MODALIDADE DE LICITAÇÃO	Termo de Colaboração SEM Chamamento
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	Lei Federal Nº 13.019/2014 - Art. 30, VI.
VALOR (R$)	R$ 263.993.702,34
DATA DA ASSINATURA	12/12/2024
ÓRGÃO EXECUTOR Nº	1803
DESCRIÇÃO DO ORGÃO EXECUTOR	Fundo Municipal de Saúde
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA EXECUTORA Nº	18067
DESCRIÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA EXECUTORA	Hospital Municipal Jesus
NATUREZA DA DESPESA Nº	445085
DESCRIÇÃO DA NATUREZA DA DESPESA	Contrato de Gestão

Retorno de diligência. Despacho n.º 027/2025. Conselheiro Relator Bruno Maia de Carvalho.
Ato/Instrumento: Termo de Colaboração n.º 218/2024
Processo administrativo: SMS-PRO-2024/80357
Objeto: Gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde no âmbito do CER Andaraí
Fundamentação legal para análise: Deliberação n.º 266, de 28 de maio de 2019, art. 218, II, c, 3[1].
Valor: R$ 263.993.702,34
Jurisdicionado(a): Secretaria Municipal de Saúde
Contratado(a): Viva Rio
Proposta: Determinação.

1. Introdução

Trata-se da análise da informação prestada pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) em resposta à diligência proferida pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Bruno Maia de Carvalho, nos termos do Despacho n.º 027/2025, exarado em 27 de janeiro de 2025.

1.1. Histórico

O Termo de Colaboração nº 218/2024 foi recebido nessa Corte de Contas, em dezembro de 2024, nos termos da Resolução TCMRIO nº 113, de 06 de novembro de 2024.

Nessa ocasião, a análise dessa especializada identificou possíveis irregularidades na dispensa de chamamento público por credenciamento, sendo proposta a antecipação de tutela de forma cautelar.

[1] Art. 218. Para assegurar a eficiência do controle e instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos e contratos de que resultem receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, competindo-lhe para tanto, em especial: [...] II – receber dos órgãos e entidades da Administração Municipal uma via dos documentos a seguir enumerados: [...] c) no prazo de 10 (dez) dias úteis de sua publicação: [...] 3. cópias dos contratos de gestão, convênios, termos de colaboração, termos de fomento e termos de parceria cujo valor seja igual ou superior a R$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) bem como seus respectivos termos aditivos;

Nos termos do Despacho nº 027/2025, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator decidiu pela oitiva da Jurisdicionada para que se manifestasse em relação às questões suscitadas por este Corpo Técnico, em observância ao contraditório.

Após a dilação do prazo inicialmente concedido, as considerações da jurisdicionada ingressaram tempestivamente nesta Corte, por meio da remessa n.º 1.314/2025, recebida em 22 de março de 2025.

2. Exame da diligência

Quadro 1 – Resumo da diligência

Relator	**Exmo. Sr. Bruno Maia de Carvalho.**
Data da decisão	27/01/2020.
Nº do Voto/Despacho	Despacho n.º 027/2025 – BMC.
Término do prazo	24/03/2025. Ofício n.º TCM/GPA/PRO/00011/2025, de 26/02/2025.
Cópia do Voto/Despacho	Peça n.º 18.
Destinatários	Secretaria Municipal de Saúde.
Manifestação da jurisdicionada	Peça n.º 20.
Protocolo	E-Protocolo n.º 1.314/2025, recebido em 22/03/2024.

Em despacho monocrático, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator decidiu pela oitiva da SMS, baixando os autos em diligência para que *"a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) se pronuncie sobre o teor da instrução e a sua proposta de encaminhamento"*.

Em resposta, foi remetido o Ofício SMS-OFI-2025/10834, subscrito pelo Secretário Municipal de Saúde em exercício (peça n.º 20, p. 119-128), acompanhado do Despacho do Subprocurador Geral de Consultoria da Procuradoria Geral do Município – PGM (peça n.º 20, p. 31-45), bem como a descrição dos atos praticados ao longo das tratativas junto ao Ministério da Saúde, os quais relatam a crise dos Hospitais Federais e suas consequências para a Rede Municipal de Saúde (peça n.º 20).

Os esclarecimentos prestados pela jurisdicionada seguem descritos, de forma resumida, nos itens a seguir.

2.1. Da inadequação do credenciamento ao objeto

Em síntese, o Despacho da PGM sustenta que:

1. A escolha pelo art. 30, VI da Lei 13.019/2014[2] (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) configura exercício regular da discricionariedade administrativa, desde que observados os requisitos legais do credenciamento (peça n.º 20, p. 32); e que
2. A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e contratos – NLLC) não é aplicável aos termos de colaboração, porque:
    a. O art. 184 da NLLC[3] só admite sua aplicação subsidiária aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, na ausência de norma específica (peça n.º 20, p. 40);
    b. O MROSC constitui regra específica sobre o tema, o que afasta a aplicação da Lei 8.666/1993, conforme expresso no art. 84 do MROSC[4] (peça n.º 20, p. 44), afastando, por consequência, a aplicação da sua substituta, a NLLC; e
    c. Os Termos de Colaboração têm natureza colaborativa e visam satisfazer interesses públicos recíprocos sem finalidade lucrativa (peça n.º 20, p. 39).

A seu turno, a SMS ratifica o posicionamento da PGM, acrescentando que:

> [...] uma vez existente política pública atinente aos serviços de educação, saúde e assistência social e de acordo com o mérito administrativo do gestor, ou seja, seu juízo de conveniência e oportunidade, o chamamento público pode ser dispensado,

[2] Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: [...] VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.
[3] Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.
[4] Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

fundamentadamente, desde que as atividades sejam executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública [peça n.º 20, p. 127].

2.1.1. Análise do Corpo instrutivo

- Do exercício regular da discricionariedade administrativa

De fato, quando a Administração Pública pretende contratar **múltiplos prestadores, de forma ampla e não excludente**, o credenciamento constitui exercício regular da discricionariedade administrativa, desde que observados os requisitos legais do credenciamento, como **isonomia, adesão universal e inviabilidade de competição** (conforme será exposto a seguir).

No entanto, como a gestão de um Centro de Emergência Regional (CER) exige seleção de uma única Organização da Sociedade Civil (OSC) com a **exclusão de outras potencialmente interessadas**, o credenciamento deixa de ser uma opção legítima para o gestor e passa a configurar vício insanável que leva à nulidade do Termo de Colaboração celebrado com base nessa dispensa de chamamento público ilegal.

Em vista disso, esse Corpo Instrutivo ponderou acerca das consequências práticas da decretação dessa nulidade[5] e, considerando o contexto emergencial devidamente descrito nos autos do processo administrativo, sugeriu a adoção do art. 30, I, da Lei 13.019/2014[6] como fundamento jurídico (peça n.º 10), o que permitiria convalidar o ajuste até a realização do devido chamamento público capaz de regularizar definitivamente a parceria.

- Da aplicação analógica da NLLC

[5] Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro [...]
Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

[6] Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:
I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

A douta PGM entende que a NLLC não é aplicável às parcerias regidas pelo MROSC, nem mesmo de forma analógica ou subsidiária.

Com a devida vênia, apesar do que dispõem os arts. 84 do MROSC e 184 da NLLC, a integração entre o MROSC e as Leis de Licitações e Contratos vem sendo adotada como solução para preencher as lacunas do MROSC na Administração Pública Federal há mais de uma década, conforme demonstra o Parecer n.º 8/2014, emitido, em 2014, pela CPCV da Advocacia Geral da União (peça n.º 28):

> 10. [...] **constatada uma omissão na Lei nº 13.019/14, torna-se necessária a aplicação do artigo 4º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**, com redação dada pela Lei nº 12.376/2010 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, in verbis [sem grifos no original]:
>
> > Art. 4º Quando a lei for omissa. o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia. os costumes e os princípios gerais de direito.
>
> [...]
> 20. Notadamente, a Lei nº 8.666/93 e a legislação regulamentadora dos convênios celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal se apresentam como as normas que regulam situações que mais se assemelham àquelas reguladas pela Lei nº 13.019/2014.
> [...]
> 23. **Registre-se que a regra tradicional de resolução de conflito de normas (lei especial prevalece sobre lei geral) somente teria aplicação quando houvesse disposição expressa da Lei nº 13.019/2014 regulamentando a matéria.** O escopo do presente parecer é justamente solucionar os casos omissos, de modo a evitar insegurança jurídica dentro da administração pública federal [sem grifos no original].
> 24. Convém anotar, ainda, que em situação semelhante, a Lei nº 12.462/2011, ao instituir o Regime Diferenciado de Contratações

Públicas - RDC, previu, no parágrafo 2º do seu artigo 1º, que a opção pelo RDC afastaria a aplicação das normas contidas na Lei n.º 8.666/93. Veja-se:

> Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:
> (...)
> 9 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei n9 8.666. de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

25. No entanto, a doutrina mais abalizada, ao analisar o referido dispositivo, vem entendendo que, **na constatação de lacuna jurídica na Lei** nº 12.462/2011, **não há como não se aplicar analogicamente a Lei nº 8.666/93** [grifamos].

26. Nesse sentido, o Ministro Benjamin Zymler, no livro *Regime Diferenciado de Contratação - RDC:*

> A adoção do Regime Diferenciado será opcional e, quando ocorrer, deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório. Essa opção resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos no diploma do RDC. Assim, ao contrário do que ocorre com a modalidade pregão, a Lei nº 8.666/1993 não terá aplicação subsidiária ao novo regime.
> Entretanto, o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece: "Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito".
> Ou seja, na eventual constatação de lacuna jurídica quando da aplicação do Regime Diferenciado, não se pode descartar a aplicação da Lei na 8.666/1993 de forma analógica.

[...]

> 28. Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, bem como o entendimento firmado pela doutrina, jurisprudência e nas orientações da Advocacia-Geral da União, conclui-se que, **embora o artigo 84 da Lei nº 13.019/14 disponha que não se aplica às relações de fomento e de colaboração o disposto na Lei nº 8.666/93 e na legislação referente a convênios, na constatação de lacuna na Lei nº 13.019/14, em conformidade com o que prescreve o artigo 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, as mencionadas normas podem ser aplicadas como formas de integração**, não podendo, no entanto, contrariar os dispositivos da Lei nº 13.019/2014 [Sem grifos no original].

Além disso, cabe esclarecer que o conteúdo normativo previsto nas Leis de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993 e Lei 14.133/2021) não foi o único fundamento que deu suporte à manifestação desse Corpo Instrutivo (peça n.º 10).

Longe disso, foram consideradas todas as formas de credenciamento descritas na doutrina, na jurisprudência – consolidada há décadas no Sistema Tribunais de Contas, nos Manuais, nas Portarias e nos Pareceres emitidos pelos órgãos de referência no assunto – como o Ministério da Saúde (MS) e a Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria Geral da Federal (CPCV), nos costumes e nos princípios gerais do direito.

Por certo, o MROSC autorizou a realização de dispensa de chamamento público para atividades de saúde executadas por OSCs previamente credenciadas (art. 30, VI[7]), mas não definiu o que seria esse credenciamento, tampouco estabeleceu critérios objetivos para essa hipótese, cabendo ao aplicador do direito buscar a solução jurídica adequada por meio da analogia, dos costumes e dos

[7] Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: [...] VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

princípios gerais de direito, na forma que prescreve o art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)[8].

Dessa forma, considerando não somente a integração do MROSC com a NLLC, mas principalmente a doutrina majoritária, a jurisprudência consolidada há décadas no Sistema Tribunais de Contas, as orientações prescritas nos Manuais, Portarias e Pareceres emitidos pelo MS e pela CPCV, bem como os costumes e princípios gerais do direito, este Corpo Técnico reitera que **a celebração de avença com entidades previamente credenciadas só configura hipótese de dispensa de procedimento competitivo quando, de forma cumulativa:**

> **1. Os interessados tenham sido previamente credenciados pelo órgão gestor da respectiva política pública, mediante edital público e amplamente divulgado, que assegure transparência e igualdade de acesso a todos os potencialmente interessados;**
>
> **2. O interesse público justifique, e a natureza do objeto possibilite, a adesão simultânea e não excludente de todos os interessados que comprovem atendimento aos requisitos legais e técnicos predefinidos;**
>
> **3. A seleção de um interessado não implique exclusão de outro(s) igualmente habilitado(s).**

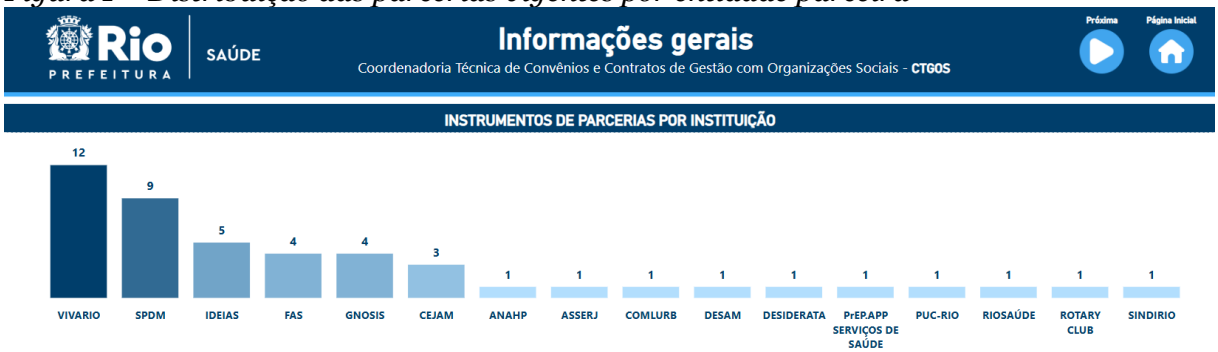
No caso que se discute nos autos, temos um objeto intrinsecamente excludente, posto que se trata de unidade de saúde indivisível, cuja gestão não comporta a atuação concomitante de múltiplas OSCs, exigindo, portanto, a convocação prévia de todos os potenciais interessados a participar de um procedimento de escolha transparente, competitivo e isonômico, por meio de chamamento público.

[8] Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Diferentemente das Organizações Sociais previstas na Lei 13.019/2014, que integram um rol previamente credenciado e limitado, qualquer entidade sem fim lucrativo que cumpra os requisitos legais previstos no MROSC pode atuar como OSC, independentemente de cadastro prévio. Essa abertura torna impossível à Administração prever quantas entidades estarão aptas e interessadas em gerir um CER, já que o universo potencial de participantes é indeterminado.

No caso concreto, é sabido que a SMS atualmente mantém parcerias com 16 OSCs, o que, por si só, já demonstra a impossibilidade de atuação simultânea na gestão de uma unidade de saúde municipal.

Figura 1 – Distribuição das parcerias vigentes por entidade parceira



Fonte: Painel de Informações Gerenciais da Coordenadoria Técnica de Convênios e Contratos de Gestão com Organizações Sociais - S/SUBG/CTGOS, disponível em https://smsrio.org/subg/transparencia.html. Acesso em 21/04/2025.

2.2. Dos vícios no procedimento realizado

A SMS pondera que:

> [...] o procedimento realizado pela Administração Pública obedeceu todos os princípios constitucionais da Administração Pública, explícitos e implícitos, seguiu estritamente o devido processo legal previsto nos artigos 30, VI, e 32 da Lei Federal nº 13.019/2014, mediante o regular credenciamento da Organização da Sociedade Civil Viva Rio e prévia justificativa, devidamente publicados no D. O. Rio de 06/12/2024, tendo, portanto, alcançado o resultado esperado, uma vez que não

houve qualquer tipo de impugnação por parte de eventuais interessados [peça n.º 20, p. 127-128].

2.2.1. Análise do Corpo instrutivo

A despeito do que alega a SMS, ainda que, hipoteticamente, se admitisse, *in casu*, a aplicação do art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014, o procedimento adotado para dispensa de chamamento público estaria eivado de vícios insanáveis, conforme demonstrado a seguir:

- Ausência de credenciamento prévio e edição tardia do decreto regulamentador

O credenciamento **prévio** é requisito essencial para a dispensa de chamamento público, nos termos do art. 30, VI, do MROSC. Apesar disso, o convite feito exclusivamente à OSC Viva Rio (peça n.º 4, p. 73), sua manifestação de interesse (peça n.º 4, p. 75), a análise documental, o "credenciamento" (peça n.º 4, p. 91), a aprovação do Plano de Trabalho (peça n.º 4, p. 80) e a autorização para celebração do Termo de Colaboração (peça n.º 4, p. 91), todos esses atos foram editados em 5 de dezembro de 2024 – mesma data em que se deu a autuação do processo de dispensa (peça n.º 4, p. 1).

Até mesmo o Decreto Municipal nº 55.417/2024, que incluiu a hipótese de dispensa de chamamento público por credenciamento no ordenamento jurídico municipal, foi editado nesse mesmo dia 5 de dezembro de 2024 e publicado no dia seguinte.

Essa simultaneidade evidencia que o "credenciamento" foi meramente formal e direcionado à OSC Viva Rio, sem observância do caráter permanente e prévio exigido pelo MROSC, evitando a possível e necessária competição entre potenciais interessados, o que, certamente, conferiu maior celeridade ao procedimento, mas se desvirtuou da finalidade do credenciamento.

- Violação aos princípios da publicidade, impessoalidade e isonomia

Dentre os princípios que o MROSC traz expressamente como fundamentos para o Regime Jurídico que disciplina, destacam-se os da **impessoalidade** e da

publicidade, que, segundo o MROSC, destinam-se a assegurar o direito à informação, à **transparência** e ao controle social das ações públicas[9]

Dentro dessa lógica, o Decreto Rio n.º 42.696/2016 estabeleceu algumas regras para o credenciamento:

> Art. 13. [...]
> § 1º O ato de credenciamento previsto no inciso VII do caput deverá ser realizado pelo órgão municipal interessado em firmar a parceria, atendidos os seguintes requisitos, **conforme os princípios da publicidade e impessoalidade:**
> I - **ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial do Município**;
> II - **acesso de todos os interessados à oportunidade de credenciamento**, desde que preenchidas as condições mínimas fixadas;
> III - **estabelecimento de critérios transparentes, isonômicos e objetivos para o credenciamento**, que permitam ao interessado integrar o cadastro de Organizações da Sociedade Civil;

No caso em comento, todo o procedimento de dispensa de chamamento público se concretizou em cerca de 24 horas, por meio do convite individual direcionado a uma única OSC.

Não há registro de publicação de edital ou qualquer outro tipo de ato convocatório prévio, impessoal e amplamente divulgado que estabelecesse critérios transparentes, isonômicos e objetivos para o credenciamento e que desse oportunidade a todos os possíveis interessados, conforme exige o Regulamento Municipal.

---

[9] Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014 [...]
Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:
[...]
IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

2.3. Da urgência de atendimento

Preliminarmente, o Substituto Eventual do Secretário Municipal de Saúde informou que:

> [...] considerando a especificidade do momento em que a dispensa foi realizada, não há que se falar em risco de paralisação das unidades, mas sim em necessidade premente de promover rápido e consistente incremento dos serviços hospitalares ofertados pelo Hospital Federal do Andaraí (HFA), aspecto que motivou e justificou a descentralização da gestão do equipamento pela União para o município do Rio de Janeiro [peça n.º 20, p. 120].

Apesar disso, alegou que *"os Hospitais Federais localizados no município do Rio de Janeiro vivenciaram perda gradativa em sua capacidade de ofertar serviços de saúde nos últimos anos, gerando forte impacto na rede de saúde do município"* (peça n.º 20, p. 120).

Para ilustrar o cenário narrado, trouxe as informações a seguir:

- **479 leitos estão inoperantes** em Hospitais Federais do Rio de Janeiro (incluindo 104 leitos de UTI), o que equivale a 30% da capacidade total dos 6 grandes hospitais da rede federal no município ou à capacidade de número de leitos do Hospital Geral de Bonsucesso, maior Hospital Federal no município (peça n.º 20, p. 46 e 120);
- **507 pacientes aguardam transferência para leitos de alta complexidade** (cardiológica, ortopédica, neurocirúrgica, dentre outros), com risco de agravamento clínico (fls. 47 e 121);
- **2.803 pacientes aguardam na fila para tratamento oncológico** no SUS-RJ, com espera superior a 60 dias (prazo máximo legal), especialmente em coloproctologia (574), mastologia (387) e urologia (343) (peça n.º 20, p. 47 e 121);

- Houve uma **queda de 53% na oferta de recursos oncológicos** no Hospital Federal do Andaraí (HFA) entre 2023 e 2024 (peça n.º 20, p. 47 e 121);
- Houve uma **redução de 8% na produção hospitalar dos hospitais Federais** projetada para 2024 em relação a 2023, com fechamento de serviços em unidades como o Hospital Federal dos Servidores do Estado e o Hospital Federal de Bonsucesso (peça n.º 20, p. 47).
- Há **escassez de profissionais ativos no SISREG**, com apenas 19.604 vagas ofertadas para 124.674 solicitações pendentes entre janeiro e março de 2024 (fls. 48 e 122); e
- **210 leitos precisaram ser abertos em unidades municipais** devido ao tensionamento generalizado na rede de urgência e emergência (peça n.º 20, p. 46);

Ponderou, ainda que:

> [...] enquanto gestor pleno da rede municipal de saúde do Rio de Janeiro, o município realizou tratativas com o Ministério da Saúde ao longo do ano de 2024 visando à realização de medidas que solucionassem os graves problemas então observados na Rede Federal de Hospitais localizada em seu território, bem como à reversão de suas consequências [peça n.º 20, p. 122].

Nesse sentido, entende que a descentralização do Hospital do Andaraí criou *"uma janela de oportunidades, sem precedentes"* que impeliu a Pasta *"a agir rapidamente, a fim de implementar as ações necessárias à restauração da capacidade instalada e ao incremento funcional dos hospitais"* (peça n.º 20, p. 123).

Para mitigar os efeitos dessa crise, afirma que:

> [...] a realização e conclusão das obras é parte imprescindível do processo de reestruturação do hospital, sem as quais, não só não seria possível entregar à população nova emergência, novos leitos de CTI, mais leitos cirúrgicos e ambulatoriais, como o

> próprio funcionamento do que já está implantado continuaria precário e ineficaz, uma vez que partes estruturais dos prédios estão deterioradas, comprometendo seu efetivo funcionamento [peça n.º 20, p. 124].
>
> [...] a suspensão do repasse de investimento, assim como a interrupção do Termo de Colaboração em curso traria grandes prejuízos ao planejamento de reestruturação dos serviços do Hospital Federal do Andaraí, prejuízos econômicos decorrentes de paralisação de obras, além de levar esta Secretaria a descumprir com o Acordo de Cooperação Técnica nº 015/2024, firmado com a União [peça n.º 20, p. 125].

Por fim, elenca o rol das intervenções essenciais que já se encontram em curso na Unidade de saúde:

> - Modernização de Elevadores e Monta-Cargas: A falta de funcionalidade desses sistemas prejudica o transporte de pacientes e insumos, comprometendo a eficiência dos atendimentos e colocando em risco a segurança dos usuários.
> - Obras de reforma das Enfermarias: A presença de setores fechados devido a obras não finalizadas impede que o hospital ofereça todos os serviços necessários à população, são necessárias para reabertura de leitos ambulatoriais e cirúrgicos.
> - Obras de reforma e adequações para instalação do Centro Regional de Emergência (CER): O espaço onde funciona atualmente a emergência do Andaraí carece de áreas específicas para atendimento de emergência, tratamento de queimados, ou cuidados intensivos, impedindo que o hospital ofereça adequadamente os serviços de emergência.
> - Obras de recuperação e manutenção preventiva do telhado: As infiltrações causadas por problemas nos telhados comprometem a utilização de várias áreas, as obras são necessárias para o pleno funcionamento do hospital e reabertura de áreas fechadas.
> - Obras de adequação de espaços para instalação de setor de imagem: A falta de infraestrutura adequada para instalação de

equipamentos como tomógrafos e raios-X limita a capacidade de realizar exames importantes, as obras são essenciais para que haja no hospital setor de imagem com funcionamento adequado.
- Obras de recuperação e manutenção de áreas internas: A degradação das estruturas, como pisos, tetos, instalações elétricas e hidrossanitárias, torna algumas áreas inoperantes, as obras são necessárias para o pleno funcionamento do hospital e reabertura de áreas fechadas.
- Obra de recuperação do sistema de climatização: A ausência de climatização em algumas áreas pode afetar o conforto dos pacientes e a eficiência de diversos tratamentos, essenciais para a melhoria do conforto do paciente, para melhoria das condições de trabalho, para a fixação de profissionais e reabertura de áreas fechadas [peça n.º 20, p. 124-125].

2.3.1. Análise do Corpo instrutivo

Em resposta à diligência, o Substituto Eventual do Secretário Municipal de Saúde negou que houvesse risco de paralisação das unidades de saúde municipalizadas (peça n.º 20, p. 120).

Apesar disso, a justificativa apresentada pelo Subsecretário de Atenção Hospitalar, Urgência e Emergência – S/SUBHUE à época da celebração da avença com a OSC Viva Rio mencionava *"a necessidade de não haver descontinuidade dos serviços e prejuízo irreparável à população"* (peça n.º 4, p. 86-87).

Em que pese essa aparente contradição, a resposta ofertada pela Pasta demonstra objetivamente que os serviços de relevante interesse público prestados pelo Hospital do Andaraí já se encontravam parcialmente paralisados, o que vinha comprometendo a capacidade de atendimento da Rede Municipal de Saúde, sobrecarregando leitos municipais, elevando custos e colocando em risco o bem-estar da população.

Em vista desse cenário, é compreensível que a Pasta aproveite essa *"janela de oportunidades, sem precedentes"* e adote medidas excepcionais para

"promover rápido e consistente incremento dos serviços hospitalares ofertados pelo Hospital Federal do Andaraí (HFA)", reduzindo o "*tensionamento de toda a rede de urgência e emergência no âmbito do MRJ",* principalmente quando se leva em considerando que essa descentralização viria acompanhada dos recursos financeiros necessários à reestruturação e ao custeio integral dessas unidades de saúde.

Embora isso não legitime uma dispensa de Chamamento Público por Credenciamento, não há como negar que a celebração do Termo de Colaboração foi uma medida que veio ao encontro do interesse público e que poderia ter sido adotada em caráter emergencial para reverter a paralisação parcial do Hospital do Andaraí (MROSC, art. 30, I) e mitigar uma situação potencialmente calamitosa (MROSC, art. 30, II[10]).

Sendo assim, considerando que a nulidade do Termo de Colaboração n.º 218/2024 acarretaria ônus excessivo aos interesses gerais, faz-se necessário dar legitimidade e segurança jurídica à avença, sem dispor do interesse público, conforme prevê os arts. 20 e 21 da LINDB[11], sendo recomendável manter precariamente a avença em caráter emergencial para garantir a continuidade dos serviços assistenciais do Hospital do Andaraí, até que seja concluído, em regime de urgência, um Chamamento Público para regularizar definitivamente a parceria.

No que concerne aos repasses de investimento, considerando que o gestor reconhece a imprescindibilidade da conclusão das obras para garantir o pleno funcionamento do hospital — incluindo a nova emergência, leitos de CTI e ampliação de serviços —, cabe à Pasta exercer seu poder-dever de fiscalização

[10] Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: [...] II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

[11] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos **sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão**.
Parágrafo único. **A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. **A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos**.

para assegurar que os recursos sejam alocados somente na aquisição dos bens estritamente necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, bem como parcelas de obras e serviços passíveis de conclusão em 180 dias contados da celebração da parceria.

Alternativamente, caso existam investimentos já iniciados cuja conclusão prevista ultrapasse o prazo emergencial previsto no MROSC, a solução é a Pasta identificar essas iniciativas, monitorá-las e incorporar sua continuidade ao objeto do futuro Chamamento Público, que deve ser realizado para regularizar definitivamente a parceria.

As medidas propostas nessa instrução técnica buscam uma regularização proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais e sem ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, possam ser consideradas anormais ou excessivas, conforme prevê o art. 21, parágrafo único, da LINDB.

3. Conclusão

Por todo o exposto, este corpo técnico reitera o posicionamento firmado na instrução constante da peça P010 e reafirma a ilegalidade da dispensa de chamamento público que resultou na celebração do termo de Colaboração n.º 218/2024, bem como a necessidade de realizar um Chamamento Público para regularizar definitivamente a parceria.

4. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, propõe-se Determinação, com fulcro no art. 219, inciso II, do RITCMRio[12], à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), conforme quadro-resumo da proposta de encaminhamento a seguir:

[12] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal: [...] II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável, ou de quem lhe haja sucedido, em prazo fixado, quando verificadas falhas ou outras impropriedades, sem prejuízo da possibilidade de aplicação de multa aos responsáveis ou do arquivamento dos autos;

Destinatário	**DT.01** – Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa do Sr. Secretário Municipal de Saúde.
Determinações	**DT.01** - Providencie a substituição do Termo de colaboração n.º 218/2024 por meio de Chamamento Público que garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos demais princípios que lhes são correlatos.
Prazo sugerido para cumprimento	**DT.01** – até 180 dias.
Achados	**DT.01** – Utilização indevida da dispensa nos termos do art. 30, IV, da Lei 13.019/2014 (Itens 2.1.1 e 2.2.1 dessa instrução e item 2.1 da peça n.º 10), em detrimento da fundamentação adequada à situação emergencial descrita nos autos, nos termos do inciso I ou II do mesmo artigo, que prevê a contratação por até 180 (cento e oitenta) dias; bem como a ausência de limitação do escopo ao enfrentamento da urgência decorrente da paralisação ou iminência de paralisação de atividade de relevante interesse público.
Motivações	**DT.01** - Art. 37, XXI, da Constituição Federal[13] c/c art. 2º, XII[14], art. 5[15] e art. 24[16] da Lei 13.019/2014 e os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento

[13] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
[14] Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;
[15] Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:
[16] Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

	convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

1. Dar ciência à OSC Viva Rio acerca do teor da presente decisão.

Por fim, cumpre consignar que o não atendimento, sem causa justificada, à decisão do Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do inc. IV, do art. 3º, da Lei 3.714/2003[17].

Em 24/04/2025.

Rafael Carvalho de Faria
Técnico de Controle Externo – Assessor/4ª IGE
40/902.026-4

[17] Art. 3º O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 20.000,00 (vinte mil Reais), após constatada a tipificação concreta de infração e, ouvido o plenário que deverá aprová-la por maioria, aos responsáveis por:
[...]
IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência ou decisão do Tribunal