TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORIA ESPECIAL Processo 040/104412/2024

GPR5 – BCMC Fls.

PARECER BCMC Nº 280/2025

ANÁLISE DE CONFORMIDADE. TERMO DE COLABORAÇÃO Nº. 218/2024, REALIZADO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (SMS) E OSC VIVA RIO. SUPOSTAS IRREGULARIDADE NO PROCEDIMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. DETERMINAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo da análise de conformidade do Termo de Colaboração n.º 218/2024, cujo objeto refere-se ao gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde no âmbito do Centro de Emergência Regional (CER) Andaraí, no período de 12/12/2024 a 11/12/2026, no valor de R$ 263.993.702,34, formalizado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a OSC Viva Rio.

Em peças 002 a 008, consta cópia parcial do processo administrativo (PA) SMS-PRO-2024/80357, que deu azo ao Termo de Colaboração nº 218/2024.

Inicialmente, a 4ª IGE (peça 010) e esta GPR5(Parecer BCMC nº 009/2025), opinaram pelo deferimento de tutela provisória cautelar e oitiva da SMS, bem como, no mérito, pela adequação da fundamentação legal da dispensa de chamamento ao art. 30, I, da Lei nº 13.019/2014, limitando sua respectiva vigência a 180 dias e a imediata abertura de chamamento público para seleção de nova OSC para gestão do CER Andaraí.

Em seguida, foi exarado Despacho do Gabinete do Exmo. Sr.Conselheiro Relator Bruno Maia de Carvalho, à Peça 018, determinando realização de Diligência para prévios esclarecimentos:

> Pelo exposto, após a análise da documentação acostada aos autos e com fundamento no art. 46-A, I1 c/c art. 1542 , do RITCMRio, decido:
> a) Pela diligência para que a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) se pronuncie sobre o teor da instrução e a sua proposta de encaminhamento (e-Ref P00010), no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Ato contínuo, consta manifestação da 4ª IGE que, após o exame de justificativas e de documentação encaminhada pela jurisdicionada (peça 020), apresentou o seguinte opinamento:

> 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 RITCMRio12, à Secretaria Municipal de Saúde (SMS), conforme quadro-resumo da proposta de encaminhamento a seguir:
>
> 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.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da alegada inadequação do credenciamento

Compulsando os autos, nota-se aparente divergência de posicionamentos entre o corpo instrutivo e o órgão de representação da jurisdicionada, quanto à possibilidade de aplicação de forma subsidiária das disposições contidas na Lei nº 14.133/2021 à disciplina do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Vejamos:

> Em síntese, o Despacho da PGM sustenta que:
> 1. A escolha pelo art. 30, VI da Lei 13.019/20142 (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 NLLC3 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 MROSC4 (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 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(...)
> 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, VI7), 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 princípios gerais de direito, na forma que prescreve o art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).
> 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.

De fato, a temática envolvendo a possível a aplicação, de forma análoga, de dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente no tocante à disciplina do credenciamento e dos princípios aplicáveis à Lei nº 13.019/2014, ainda se mostra nebulosa e objeto de controvérsia na doutrina especializada, não havendo consenso consolidado, notadamente acerca dos limites dessa aplicação aos casos omissos não disciplinados pela Lei de Parcerias. As hipóteses e requisitos do credenciamento da Lei nº 14.133/2021 (art. 79), por exemplo, são consideradas inovadoras**,** cabendo ao gestor verificar a compatibilidade com o caso concreto, evidenciando a ausência de uniformidade doutrinária e jurisprudencial**.**[1]

Entretanto, ressalta-se que, independentemente da tese interpretativa adotada por cada órgão, tal controvérsia não interfere no desfecho da análise de mérito, haja vista que a irregularidade apontada está configurada a partir do exame do próprio procedimento de dispensa de chamamento público, em desconformidade com a Lei nº 13.019/2014, bem como com as normas regulamentares locais aplicáveis à matéria, conforme restará debatido no item a seguir.

II.2 – Da alegada irregularidade formal do procedimento de chamamento

No que se refere especificamente às irregularidades apontadas pela 4ª Inspetoria Geral de Controle Externo, cumpre destacar que o corpo instrutivo ratificou a ocorrência de equívoco por parte do Gestor quanto à adequada observância do procedimento formal de chamamento público,

[1] O vistor ressaltou que é imperioso ao gestor avaliar as circunstâncias do caso concreto, tendo em vista as peculiaridades da demanda, os motivos pelos quais a competição se mostra inviável, bem como examinar as situações previstas no art. 79 da Lei n. 14.133/2021 que autorizam o credenciamento e a possibilidade de realização de procedimentos licitatórios que permitem a formalização de contratações simultâneas para satisfação do interesse público. Entendeu o conselheiro Cláudio Couto Terrão que a dúvida do consulente reside justamente na possibilidade de utilização do credenciamento para a aquisição de bens de consumo comuns, a exemplo de material hospitalar, alimentos, material de construção, acessórios para veículos automotores e combustíveis, com fundamento na hipótese de que trata o inciso III do art. 79, isto é, quando se está diante de mercados fluidos, que se caracterizam pela flutuação constante dos preços que inviabilize a seleção de agente por meio de licitação. (TCE/MG. Consulta - Processo: 1120202. Tribunal Pleno – 07/06/2023)

realizado, com vistas à seleção de Organização da Sociedade Civil para celebração do Termo de Colaboração nº 218/2024, conforme análise apresentada no item 2.2 do Relatorio de peça 027. Nesse quesito, reproduzo os principais argumentos apresentados pela 4ª IGE em seu exame, após apresentação de informações pela jurisdicionada:

> 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.
> 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. (grifo nosso)

No que concerne aos vícios relacionados à impessoalidade, isonomia e transparência do procedimento que culminou na formalização do Termo de Colaboração em questão, cumpre

ressaltar a manutenção e pertinência dos fundamentos já expostos em parecer anterior, de minha lavra (Parecer BCMC 009/2025 – peça 015), cujas razões jurídicas e argumentativas permanecem aplicáveis ao presente caso e podem ser reiteradas nessa oportunidade. Vejamos:

> Nos termos do art. 24, caput, da Lei n° 13.019/2014, a celebração de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, deve, necessariamente, ser precedida de chamamento público objetivando a seleção de entidades, **salvo** nos casos de dispensa ou inexigibilidade previstos nos arts. 30 e 31 da lei, bem como naqueles elencados no seu art. 29. Vejamos:
>
> > "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. (...)"
> >
> > "Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.
> >
> > 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;
> >
> > II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
> >
> > III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
> >
> > IV- (VETADO).
> >
> > V- (VETADO);
> >
> > 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.
> >
> > Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:
> >
> > I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
> >
> > II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."
>
> (...)

Disciplinou-se, portanto, no âmbito municipal, a norma contida no art. 30, VI da Lei nº 13.019/2014. Vejamos:

> Art. 13. A Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público nos casos de:
>
> (...)
>
> VII - 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.** (Redação acrescida pelo Decreto

> nº 55417/2024)
> § 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;**
> IV - estipulação de hipóteses de descredenciamento unilateral e consensual. (Redação acrescida pelo Decreto nº 55417/2024)
>
> Saliente-se que em sede de regulamentação municipal, incluiu-se uma interpretação ainda mais cautelosa dos requisitos estabelecidos para a exceção legal, moderando ainda mais o âmbito da atuação discricionária do gestor público, quanto à decisão de dispensar o chamamento nessas hipóteses específicas.
> (...)
> Conforme expressa disposição da lei nacional, nas hipóteses de situações específicas de alguma destas três áreas (saúde, assistência social e educação), **o legislador exigiu a figura do prévio credeciamento,** necessário para a própria prestação dos serviços de saúde, para que se formalize a dispensa de chamamento público baseada no art. 30, VI da Lei 13.019/2014.
> (...)
> Como norma que excepciona a regra do art. 24, a qual obriga a realização de Chamamento Público para selecionar as organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto, o dispositivo que cuida da sua respectiva dispensa deve de ser interpretado de forma restritiva, não sendo possível sua flexibilização a fim de ampliar as hipóteses e exigências para dispensa de chamamento, transbordando os limites autorizados pelo legislador nacional. (grifo nosso)

Portanto, nota-se que as exigências previstas na Lei nº 13.019/2024, bem como no art. 13, §1º, do Decreto Municipal nº 42.696/2016 — normas que regulamentam, respectivamente, o tema em âmbito nacional e local — decorrem de imposição legal vinculada à natureza do serviço a ser prestado, especialmente nos casos em que as atividades estejam direcionadas ou relacionadas às áreas de educação, saúde e assistência social, requisitos que, ao que parece, não foram observados de forma escorreita pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS).

Repiso que, na mesma linha de raciocínio proferida em parecer anterior, tanto o legislador nacional quanto o municipal, ao introduzirem nova hipótese de exceção à regra do chamamento público, estabeleceram parâmetros específicos para sua incidência e, embora a norma contenha conceito jurídico indeterminado — notadamente no que se refere à exigência de credenciamento "prévio" —, é possível inferir, com espeque nas informações corroboradas pela 4ª IGE (peça 027), que a Organização da Sociedade Civil selecionada para a celebração do Termo de Colaboração foi a única entidade convidada, sendo credenciada na mesma data da autuação do processo que tratou da dispensa de chamamento, em aparente vulneração ao artigo 13, VII, §1º, incisos I e II do Decreto Municipal nº 42.696/2016. Vejamos:

> 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.

Em recente caso examinado pelo Tribunal de Conta da União, questionou-se a validade da dispensa de chamamento público baseada no credenciamento prévio, mesmo em casos em que a OS estivesse formalmente credenciada, sendo deferida concessão de medida cautelar, determinando que a jurisdicionada se abstivesse de efetuar qualquer pagamento:

> "14. Uma vez feitas as declarações acima, firmado o TED 1/2023, a UNIRIO efetua a dispensa de chamamento público nº 3/2023, mediante credenciamento (peça 26, p.394-399), com as seguintes justificativas:
> a) apesar de entender a relevância da execução direta do projeto, por meio da utilização da força de trabalho da UNIRIO, a gestão pública responsável indica que a melhor forma de desenvolver essa política pública é a descentralização, por meio da celebração de Termo de Colaboração com uma Organização da Sociedade Civil, previamente credenciada, com dispensa de chamamento público, conforme delegação de competência sobre o órgão gestor da política, com fulcro no art. 30, VI, da Lei n. 13.019/2014;
> b) a dispensa do chamamento público tem como fundamento o art. 30, VI, da Lei 13.019/2014, segundo o qual é permitida realização de dispensa de chamamento público, 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;
> (...)
> 20. A única proposta apresentada ao chamamento consta a fls. 418-743 da peça 26. 21. A 'ONG Con-Tato Centro de Pesquisas e de Ações Sociais e Culturais', CNPJ 03.686.998/0001-18, apresentou sua proposta, informando, já na introdução, de que é uma associação civil sem fins lucrativos, que atua na área da assistência social, desde março de 2000, quando foi fundada
> (...)
> 12. As questões mais relevantes, no entender deste Relator, são a fragilidade na elaboração do objeto do TED 1/2023, a imprecisão da estimativa dos custos envolvidos, a opção por não licitar os serviços demandados e a seleção da ONG Con-Tato para a execução dos serviços.
> CONCLUSÃO
> 55. Após a análise, constatou-se e confirmou-se, ainda, o seguinte:
> a) atuação incomum da UNIRIO, em relação a todas às demais Ifes vinculadas ao MEC, no desenvolvimento de termos de colaboração e de fomento, com base na Lei 13019/2014, para apoio a atividades de ensino, pesquisa e extensão, em decorrência de possível confusão normativa com a Lei 8958/1994
> (...)
> d) tentativa de, por meio do TED 1/2023, de afastar a aplicação da disciplina da Lei 8.666/93 (vigente até 30/12/2023 e revogada pela Lei 14133/2021) referente à contratação de bens e serviços
> 56. Diante da existência de possíveis irregularidades acima identificadas e de fundado receio de grave lesão ao erário, caso prossiga a execução da TED 1/2023 e do termo de colaboração dele decorrente, firmado entre e UNIRIO e a ONG Con-Tato será proposta ao relator a adoção de medida cautelar, estando presentes os pressupostos para a adoção da medida, já analisados em nossa instrução anterior e abaixo resumidos (peça 32) (TCU. Acórdão Nº

450/2024 –Plenário)

Nesse sentido, conforme enfatizado pelo Eg. TCU, a mera formalidade do credenciamento não é suficiente para justificar a dispensa, caso reste configurada a falta de planejamento, desvio de finalidade ou ausência de capacidade técnica da entidade parceira, devendo, ainda, o conceito de "credenciamento prévio" ser interpretado em conjunto com os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, principalmente, da economicidade.

Nesse sentido, este Eg. Tribunal de Contas do Município já se deparou com situação similar a dos autos em que, inobstante a formalização de um cadastro formal de OS, não foram atendidos os demais requisitos legais e procedimentais para formalização de ajuste na área de assistência social:

> Ementa: TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 101/2019. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS – SMASDH E ECOS – ESPAÇO, CIDADANIA E OPORTUNIDADDES SOCIAIS. FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PRAZO 24 MESES. VALOR R$19.089.397,71. PELA CITAÇÃO COM DETERMINAÇÃO. (...)
> Entre as irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico e pela douta Procuradoria Especial salientam-se a dispensa de chamamento público, embasando-se no art. 30, VI, da Lei 13.019/2014, sem que contudo comprovasse os demais requisitos legais e o fato de ter incluído a Rubrica "Custeio Operacional da Entidade" na planilha de custos do Termo de Colaboração nº 101/2019, em clara afronta ao que preceitua a Súmula nº 5 desta Corte de Contas, bem como art. 113, da Lei 8.666/93. (TCMRio. Voto nº920/2019. Processo: 040/001.201/2019. Relator: Conselheiro Luiz Antonio Guaraná)

Saliente-se que o supracitado acórdão paradigma deu azo à publicação do Enunciado nº 218:

> Para celebração de termo de colaboração com dispensa de chamamento público, deve ser demonstrado que o dano a ser gerado ao usuário da política assistencial, devido ao rompimento do vínculo com a entidade prestadora do serviço, é maior que a vantagem competitiva do chamamento

Em sentido análogo, tem se posicionado o Eg. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul -TCE/MS, ao concluir pela exiguidade do prazo de 3 dias para hipótese de inscrição e habilitação ("credenciamento"), no âmbito de Chamamento Público com escopos complexos e cujo objeto era a seleção de OSC para apoio e suporte à gestão educacional/escolar, concluindo pela violação do caráter competitivo do procedimento:

> Trata-se do controle prévio do Chamamento Público n. 03/2023 do município de Selvíria, tendo por objeto a "seleção de OSC para apoio e suporte à gestão educacional/escolar, incluindo o fomento e a realização de atividades de interesse público, consubstanciado na operacionalização, gerenciamento e execução de atividades relacionadas ao fornecimento de mão de obra, equipamentos, insumos, além de ações e serviços necessários ao pleno funcionamento da Secretaria Municipal de Educação de Selvíria/MS".
> (...)
> 2.5) Da fase de credenciamento prévio

> Observou a equipe técnica que no Chamamento Público pretendido, houve a inserção da fase de credenciamento prévio, conforme item 6.1 do Edital:
> Tem razão da equipe técnica ao indagar sobre a legalidade da fase de credenciamento prévio não prevista na Lei 13.019/2014 e na lei municipal. Indagou também a análise técnica sobre o cronograma do Chamamento Público, previsto no item 13 do Edital (f. 130), ou seja, se o dia 28.08.2023 seria o único dia para recebimento de documentos para credenciamento, o que poderia configurar restrição ao caráter competitivo do certame: (...)
> Tal indagação tem pertinência uma vez que, em razão da complexidade e amplitude da Parceria pretendida, haveria necessidade de 1(um) mês para que a Comissão Municipal pudesse avaliar e credenciar a entidade como OSC, nos termos da exigência do item 7 do edital e no art. 33 da Lei 13.019/2014.
> Assim, limitar a apenas 3(três) dias, entre a data da publicação do edital e o recebimento de documentos para credenciamento como OSC, pode ser considerado muito exíguo para que as entidades pudessem viabilizar a documentação para participação do Chamamento Público, podendo restringir o caráter competitivo do certame.
> Por outro lado, se a interpretação for de que, a data final para recebimento dos documentos é dia 27.09.2023, reservar apenas 1(um) dia para verificação de toda documentação exigida pelo Edital e pelo art. 33 da Lei 13.019/2014, para então divulgar o resultado das entidades como OSC também se configura extremamente reduzido. (TCE/MS – Decisão Liminar nº 194/2023. TC 9515/2023. Relator: Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel) (grifo nosso)

Portanto, conforme informação expressamente corroborada pela 4ª IGE, a realização de múltiplas etapas procedimentais — incluindo a formalização do credenciamento da Organização da Sociedade Civil que foi escolhida— em prazo 24 horas, especialmente em se tratando de ajustes voltados à execução de serviços de alta complexidade (gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde) e elevado valor contratual (R$ 263.993.702,34), configura violação aos princípios constitucionais da publicidade, da impessoalidade e da isonomia, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal[2]. Tal circunstância compromete a transparência e a legitimidade do processo de seleção previsto na Lei nº 13.019/2024 e no Decreto Municipal nº 42.696/2016, e indica, ao menos em juízo preliminar, que o credenciamento prévio exigido pelo art. 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014 e no art. 13 do referido Decreto Municipal, foram implementados apenas de forma simbólica ou meramente formal, sem garantir, de fato, a possibilidade de participação ampla e equitativa de outras entidades interessadas e sem que se verificasse a possibilidade de eventual dispensa em relação a qualquer outra OSC.

Cumpre observar que a intenção do legislador federal, ao incluir a hipótese de dispensa de chamamento público no inciso VI do art. 30 da Lei nº 13.019/2014, não foi a de autorizar, de forma ampla e irrestrita, a celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil com fundamento exclusivo na existência de cadastro prévio e na vinculação do objeto às áreas de saúde, educação ou assistência social.

A leitura sistemática da norma evidencia que o credenciamento deve ser entendido como

[2] 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:

procedimento prévio, público e objetivo, voltado à verificação da capacidade técnica e da compatibilidade institucional da entidade com a política pública a ser executada, não se confundindo com o mero cadastramento formal, que, no caso dos autos, parece ter sido realizado às pressas, conforme indicado pelo corpo técnico.

No que concerne à necessidade de impessoalidade na execução das políticas públicas e ao chamamento previsto na Lei nº13.019/2016, a melhor doutrina assim se posiciona:

> Quanto às atuações da Administração Pública, a exigência de impessoalidade faz com que seus atos sejam em regra direcionados a todos, só podendo sofrer restrição quanto ao alcance em face de expressa disposição legal. Uma consequência dessa atuação impessoal é a exigência de universalidade nas seleções e contratações públicas, causa suficiente de institutos como o concurso público, a licitação, o chamamento público.
> Qualquer discriminação nesses casos só por força de lei, como ocorre, por exemplo, nas expressas hipóteses de dispensa de licitação (Lei nº 8666/1993, art. 24). Em regra, impõe-se a igualdade formal e suas consequências, de modo que diante do silêncio do legislador não existem razões jurídicas que justifiquem a exceção às regras gerais de sede constitucional: a legalidade, a impessoalidade e a isonomia que devem cercar a realização de qualquer seleção pública.
> Além disso, a escolha da entidade parceira sem qualquer processo seletivo público e impessoal seria nula por vício de motivo.
> (...)
> Sendo exceção à regra geral de disputa pública, não é permitida qualquer interpretação extensica ou presunção de hipótese de dispensa ou inexigibilidade além das expressamente indicadas pelo legislador que comportam o afastamento do procedimento de chamamento público.[3]

Ao tratar de hipótese similar a dos autos, o Tribunal de Contas de Minas Gerais-TCE/MG, exarou o seguinte precedente, *in verbis*:

> Tratam os autos de Representação apresentada por vereadora, em face de supostas irregularidades em Termo de Cooperação firmado entre município e organização da sociedade civil, tendo como objeto "a conjugação de esforços e efetiva participação dos convenentes para manutenção das atividades" da organização. Aduz a representante tratar-se, na verdade, de aquisição de produtos e serviços, e não de parceria ou mútua cooperação, além de não ter havido chamamento público nem licitação.
> Instada a se manifestar, a Unidade Técnica apontou as seguintes irregularidades: violação ao procedimento legal para celebração de Termo de Colaboração, conforme previsto na Lei 13.019/2014, e violação à Lei n. 8.666/93. O Ministério Público de Contas manifestou-se em consonância com o Órgão Técnico.
> O relator, conselheiro José Alves Viana, em observância ao princípio da eficiência e da economicidade, adotando as razões apresentadas pelo MPTC como fundamento para o seu voto, inicialmente discorreu sobre a afronta ao princípio da licitação. Explanou que a Lei 13.019/2014 regula as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Todavia, na situação posta em análise, o objeto pactuado não buscou unicamente o desenvolvimento de atividades ou operações condizentes com uma verdadeira parceria direcionada à promoção e inclusão social, mas sim

[3] Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil/Michelle Diniz Mendes (Coord.)1. – Belo Horizonte: Fórum, 2017.

> almejou a prestação de serviços de arbitragem e fornecimento de troféus, como se infere no Termo de Cooperação. (...)
> A respeito da inobservância do procedimento legal na celebração do Termo de Colaboração, verificou a existência de irregularidade insanável, no tocante à ausência de chamamento público no qual fosse garantida 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. Alteou que, além da ausência de chamamento público, tampouco foi apresentada qualquer justificativa pelo gestor para a não realização do procedimento seletivo, irregularidade esta, passível de sanção.
> Diante do exposto, entendeu terem sido constatadas as irregularidades apontadas pela representante, quais sejam: celebração do Termo de Cooperação, embora o objeto pactuado envolvesse a aquisição de bens e serviços, restando caracterizada a ofensa ao artigo 37, inciso XXI, da CR/88 e artigo 2º da Lei Federal n. 8.666/1993, e ausência de chamamento público previamente à celebração do referido Termo de Cooperação, em afronta aos artigos 24 e 32 da Lei Federal n. 13.019/2014. (TCE/MG. Representação n. 1058883, Rel. Cons. José Alves Viana, 10.03.2020)

Em sentido análogo, também concluiu o Tribunal de Contas de São Paulo –TCE/SP:

> A Convocação Pública para que as entidades do Terceiro Setor já qualificadas como Organizações Sociais de Saúde manifestem interesse em celebrar Contrato de Gestão deve ser realizada com informações que permitam a ampla participação de interessados, atenda às premissas do princípio da publicidade previsto no caput, do art. 37 da Constituição Federal e ao interesse público. (TCE/SP – Processo nº TC-007087.989.18-2. Rel. Conselheiro Dimas Ramalho, 18.05.2021.

Reitero, nessa oportunidade, que a possibilidade conferida pela lei de dispensa de chamamento público nas áreas de saúde, assistência social e educação ocorre, especialmente, por se entender que já há acúmulo nos sistemas estruturantes que exigem credenciamento prévio das entidades para verificação do atendimento dos critérios das políticas, a fim de conferir maior celeridade e segurança na formalização dos ajustes.

Entretanto, com arrimo na instrução dos autos até aqui observada, há aparente vulneração aos requisitos legais contidos no art. 30, VI da Lei 13.019/2014 c/c art. 13, VII, §1º, incisos I e II do Decreto municipal nº42.696/2016 e, ainda, aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da isonomia, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Tal descumprimento compromete a legalidade do procedimento e afasta a regularidade da formalização da parceria, motivo pelo qual opina-se pela irregularidade da manutenção do referido ajuste, ante a ausência de cumprimento de requisitos essenciais à sua validade e eficácia.

II.3 – Da alegada urgência na realização do procedimento

No que concerne à alegada urgência que deu azo à dispensa de Chamamento Público, a 4ª IGE, após análise das informações prévias e ora encaminhadas, apresentou as seguintes considerações:

> "(...)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. (...)
> 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, II10).
> 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, 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 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. (grifo nosso)

No presente caso, a atuação desta d. Procuradoria Especial não deve alcançar a esfera discricionária da Administração quanto à conceituação e à declaração da situação de urgência, cabendo destacar que, conforme demonstrado pelo corpo instrutivo, está respaldada em elementos fáticos e documentais que evidenciam a necessidade de garantir a continuidade dos serviços assistenciais prestados no Hospital do Andaraí, inobstante a divergência de informações apresentadas pela jurisdicionada (peça 027).[4]

Nesse sentido, em deferência à caracterização de urgência pelo Gestor e à luz dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[5], que impõem à Administração o dever

[4] "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)."

[5] 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.

de considerar as consequências práticas de suas decisões e de promover segurança jurídica nas relações administrativas, filio-me à recomendação da 4ª IGE, quanto à manutenção excepcional da avença, até a conclusão, em regime de urgência, de novo procedimento regular de Chamamento Público, de modo a não comprometer a prestação dos serviços essenciais à população nem descurar do interesse público.

Tal medida ganha especial relevo diante do siginificativo valor a ser repassado pelo município à OSC - R$ 263.993.702,34 – bem como a fixação do prazo de vigência do instrumento por 24 meses, passível de prorrogação até 10 anos, nos termos do art. 25 do Decreto municipal nº 42.696/2016.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Procuradoria Especial, no uso de suas atribuições institucionais e alheia aos aspectos eminentemente técnicos, pois se desviam de sua expertise, com espeque o art. 56 do RITCM, **opina**, em consonância com a 4ª IGE, pela deliberação de DETERMINAÇÃO, a fim de que se providencie a substituição do Termo de colaboração n.º 218/2024, por meio de Chamamento Público que atenda aos dispositivos contidos na Lei nº 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº42.696/2016, *ex vi* do art. 219, inciso II, do RITCMRio.

Rio de Janeiro, 09 de julho de 2025.

BERNARDO CAMACHO MARTINS COSTA

PROCURADOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

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.