VOTO Nº 298/2025 – BMC

Partes: Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Organização da Sociedade Civil Viva Rio.
Natureza: Termo de Colaboração nº 218/2024.
Objeto: Gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde no âmbito do CER Andaraí.
Valor: R$ 263.993.702,34 (duzentos e sessenta e três milhões, novecentos e noventa e três mil, setecentos e dois reais e trinta e quatro centavos).
Prazo: 24 (vinte e quatro) meses, a partir de 12/12/2024.
Fundamentação: art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014[1].
Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE COLABORAÇÃO. DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA E DOS PRINCÍPIOS CORRELATOS.

1. Nos termos da legislação vigente, especialmente da Lei nº 13.019/2014, o chamamento público é regra para a formalização de parcerias com organizações da sociedade civil, admitindo-se sua dispensa nas hipóteses excepcionais, devidamente justificadas, elencadas em seu art. 30.
2. No caso concreto, o procedimento de credenciamento, autorizador da dispensa, não observou rigorosamente o regramento contido no art. 13, VII, §1º, do Decreto Rio nº 42.696/2016, com a redação conferida pelo Decreto Rio nº 55.417/2024.
3. Restou caracterizado que, naquela ocasião, a realização de chamamento público, nos moldes impostos pela lei, poderia comprometer sobremaneira o pleno funcionamento do Hospital do Andaraí, gerando risco à assistência ofertada à população.
4. Os esclarecimentos prestados pelo Gestor evidenciaram que os esforços concentrados na transferência da administração da unidade para o Município, associados à complexidade inerente a sua operacionalização, abrigam, de forma excepcional e temporária, a manutenção da contratação direta até que seja realizado chamamento público.
5. A atuação administrativa, controladora ou judicial, deve levar em conta as consequências práticas das

[1] 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. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

decisões, especialmente quando estas afetarem serviços essenciais.

6. A anulação imediata da contratação direta, sem a devida previsão de medidas de transição, configuraria providência que poderia comprometer gravemente a continuidade dos serviços prestados pela unidade de saúde, acarretando prejuízos significativamente superiores aos eventuais benefícios esperados.
7. Inteligência dos arts. 20 e 21 da LINDB – Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro.
8. Diante das especificidades do caso concreto, deve o ente público promover as medidas necessárias à regularização do ajuste, por meio do devido procedimento de chamamento público.
9. A manutenção, de forma excepcional e temporária, da parceria firmada, não autoriza a sua prorrogação.

Arquivamento acompanhado de determinação.

RELATÓRIO

Trata-se de processo inaugurado para análise do Termo de Colaboração nº 218/2024, celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Organização da Sociedade Civil Viva Rio, tendo por objeto o 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.

Os autos retornaram de diligência ordenada por meio do Despacho nº 027/2025 – BMC (P018) a fim de que a SMS se pronunciasse acerca das questões apontadas pela 4ª Inspetoria Geral de Controle Externo (4ª IGE), em sede de análise preliminar (P010).

Após o transcurso do prazo concedido, a Jurisdicionada manifestou-se à P020, encartando a documentação correlata.

Em seguida, na instrução à P027, a Especializada examinou a resposta apresentada, nos seguintes termos:

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

[...]

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.

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 do e-protocolo n.º 1.314/2025, recebido em 22 de março de 2025.

2. Exame da diligência

[...]

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 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 adequação do credenciamento ao objeto

Em síntese, o Despacho da PGM sustenta que:

1. A escolha pelo art. 30, VI da Lei 13.019/2014 (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 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 (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:

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

> [...] 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, 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 e, considerando o contexto emergencial devidamente descrito nos autos do processo administrativo, sugeriu a adoção do art. 30, I, da Lei 13.019/2014 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

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 justamente

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

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 92º 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. 49 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

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

(art. 30, VI), 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.

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:

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

> [...] 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 , tendo, portanto, alcançado o resultado esperado, uma 06/12/2024 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 Decreto Municipal nº 55.417/2024, que incluiu a hipótese de dispensa por credenciamento que se discute nos autos 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, se destinam 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;

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

> 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 de critérios transparentes, isonômicos e objetivos para o credenciamento e que desse oportunidade a todos os possíveis interessados, conforme exige o Regulamento Municipal.

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 ou ao Hospital Geral de Bonsucesso, maior Hospital Federal, em número de leitos, 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

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

- **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.

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

- 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 interessa 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).

Sendo assim, considerando que a nulidade do Termo de Colaboração n.º 218/2024 acarretaria ônus excessivo aos interesses gerais, se faz 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.

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

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

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 2018/2024 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 c/c art. 2º, XII, art. 5 e art. 24 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 convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

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

[...]

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

A Subcoordenadoria de Exames de Atos e Contratos (SEAC/CARP/SGCE) ratificou a proposta de encaminhamento da 4ª IGE (P032).

A Procuradoria Especial, por sua vez, acompanhou o pronunciamento do Corpo Instrutivo (P036).

VOTO

De início, destaca-se a relevância do Termo de Colaboração examinado no presente processo, cujo objeto envolve a prestação de serviço de saúde, o qual é indispensável ao atendimento das necessidades precípuas da população da Cidade do Rio de Janeiro.

O direito à saúde constitui-se como um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 196, o qual dispõe:

> Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifo acrescentado)**

Trata-se de norma de eficácia plena, que impõe ao Estado o dever de implementar políticas públicas adequadas para assegurar o acesso integral, universal e igualitário aos serviços de saúde.

O mandamento constitucional evidencia o caráter prestacional do direito à saúde, o qual demanda atuação positiva e contínua da Administração Pública, como forma de promover sua efetivação concreta, garantindo condições mínimas para uma vida digna e para a promoção da igualdade social.

Vale ressaltar, ainda, que a temática tratada se relaciona, em algum grau e medida, com os seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU):

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

Nesse contexto, o processo sob análise envolve o Termo de Colaboração nº 218/2024, celebrado entre o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), e a Organização da Sociedade Civil Viva Rio, tendo por objeto o gerenciamento, operacionalização e execução de atividade de saúde no âmbito do Centro de Emergência Regional (CER) Andaraí.

O Centro de Emergência Regional (CER) Andaraí, então Hospital Federal do Andaraí, passou a ser administrado pelo Município do Rio de Janeiro por meio da PORTARIA GM/MS Nº 5.667, de 4 de dezembro de 2024, que estabeleceu a descentralização dos serviços do Hospital do Andaraí, órgão público federal, para a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (P004, pág. 13).

O Hospital destaca-se como a principal referência em assistência médica na região da Grande Tijuca. Classificado como uma unidade de média e alta complexidade, oferece serviços hospitalares, ambulatoriais e de emergência referenciada, incluindo atendimento oncológico[2].

Da descentralização interfederativa

Compulsando os autos, verifica-se que a solução pactuada entre o ente municipal e o Governo Federal pela descentralização interfederativa teve por finalidade minimizar a grave crise que se instaurou na rede de hospitais federais situados no Município do Rio de Janeiro, ocasionando uma sobrecarga assistencial e afetando diretamente a qualidade dos serviços prestados.

A transferência da administração para a Prefeitura foi viabilizada por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 15/2024, celebrado em 04 de dezembro de 2024 no âmbito do Processo SMS-PRO-2024/4416, que contempla um movimento gradual de transferência, com suporte técnico e financeiro do Ministério da Saúde, totalizando repasses na ordem de R$610.525.143,22 anuais[3] (P007, págs. 206/211).

[2] Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/dgh/hfa Acesso em: 25/07/2025.
[3] Conforme tabela elaborada pelo Corpo Técnico, destes R$610.525.143,22, o montante de R$406.974.862,06 são destinados para o custeio anual do Hospital do Andaraí, e R$203.550.281,16 para o custeio anual do Hospital Cardoso Fontes, além de repasses únicos para a reestruturação física das unidades, totalizando R$150 milhões em 2024, distribuídos em R$100 milhões para o Hospital do Andaraí e R$50 milhões para o Hospital Cardoso Fontes, e mais R$150 milhões em 2025, com a mesma distribuição (P010, pág. 04).

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

Com a assunção da responsabilidade, competiu ao Município, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, a adoção de medidas voltadas à estruturação de um modelo de gestão capaz de assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

Em sua instrução, a 4ª Inspetoria Geral de Controle Externo (4ª IGE) elaborou um breve histórico dos fatos que resultaram na celebração do Termo de Colaboração nº 218/2024, ora analisado, que, pela didática e pertinência, reproduz-se a seguir (P010, págs. 4-5):

> [...]
>
> No âmbito do município, essas tratativas foram conduzidas por meio do Processo SMS-PRO-2024/44167, autuado em julho de 2024, e se estenderam até o dia 4 de dezembro, ocasião em que foi celebrado o ACT n.º 15/2024 com o Ministério da Saúde (peça n.º 7, p. 206).
>
> A partir desse pacto, a Prefeitura deu início a adequações e alterações normativas, com a finalidade de possibilitar uma dispensa de chamamento público para as respectivas parcerias, firmadas com Organizações da Sociedade Civil (OSC) credenciadas para tanto.
>
> Essas alterações incluíram a publicação da Resolução SMS n.º 6.307, de 2 de dezembro de 2024 – estabelecendo critérios e procedimentos para o credenciamento de organizações da sociedade civil com atuação na área de saúde; bem como a alteração do Decreto n.º 42.696, de 26 de dezembro de 2016, que, em simetria com a Legislação Federal, passou a incluir uma hipótese para a dispensa de chamamento público, alcançando OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política pública.
>
> Já em 5 de dezembro, foram autuados os processos SMSPRO-2024/79107.01 - visando o credenciamento de OSCs; e SMS-PRO-2024/80357 - no qual se conduziu a dispensa de chamamento público que culminou no Termo de Colaboração em análise nos presentes autos.
>
> Nessa mesma data, a OSC VIVA RIO foi convidada pela SMS a manifestar interesse em firmar parceria para a gestão do CER Andaraí (peça n.º 4, p. 73-74).
>
> Ainda no mesmo dia, a OS confirmou seu interesse (peça n.º 4, p. 75) e foi, ainda, credenciada (Despacho SMS-DES-2024/386190, criado no Processo.rio e publicado no D.O.Rio em 05/12/2024). Toda essa dinâmica, no espaço de poucos dias entre a publicação das normas para credenciamento e a escolha da OSC, propiciou a celebração do Termo de Colaboração 218/2024, por dispensa de chamamento público, em 12/12/2024 [...]

Portanto, o Termo de Colaboração nº 218/2024 decorreu de dispensa de chamamento público, com esteio no art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014, segundo o qual:

> 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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

> II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
> 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); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
> **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**. **(grifo acrescentado)**

Da análise do procedimento adotado pela SMS

Nos termos da legislação vigente, especialmente da Lei nº 13.019/2014, o chamamento público é regra para formalização de parcerias com organizações da sociedade civil, admitindo-se a dispensa em situações excepcionais elencadas em seu art. 30, desde que devidamente justificadas.

Considerando o permissivo legal, a alternativa escolhida pela Administração foi de dispensa, nos termos do art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014, c/c artigo 13, VII e §1º, do Decreto Rio nº 42.696/2016, com a redação conferida pelo Decreto Rio nº 55.417/2024[4].

Nessa hipótese, o procedimento depende de prévio credenciamento de organizações de sociedade civil interessadas em executar atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social.

De modo geral, trata-se de uma forma de parceria utilizada quando a Administração Pública objetiva habilitar diversas organizações que preencham requisitos objetivos previamente definidos.

[4] Art. 13. A Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público nos casos de: (Redação dada pelo Decreto nº 55417/2024)
[...]
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)

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

Isto é, o credenciamento funciona como um procedimento prévio de habilitação, no qual a Administração avalia se a organização atende aos requisitos legais, técnicos e administrativos exigidos para a execução de determinadas atividades.

Uma vez credenciadas, as OSCs podem ser selecionadas diretamente para firmar parcerias, em consonância com a legislação de regência.

No caso em tela, ao examinar a conformidade do instrumento pactuado, a Especializada entendeu que o credenciamento não teria sido a opção mais adequada para o Gestor.

Além disso, ponderou que, diante das lacunas da Lei nº 13.019/2024, notadamente quanto à definição do instituto do credenciamento, aplicar-se-ia, analogicamente, a Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, a Procuradoria Geral do Município sustentou que a Administração Pública agiu de acordo com a discricionariedade que lhe é conferida, bem como pontuou que a Lei de Licitações e Contratos não seria aplicável aos termos de colaboração.

Conforme bem assentado pela Procuradoria Especial desta Corte, o tema é controvertido na doutrina pátria:

> [...] 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.

De todo modo, a controvérsia suscitada não se mostra relevante e essencial para o deslinde do feito.

De toda documentação e informações trazidas aos autos pela Jurisdicionada, depreende-se que o procedimento de credenciamento, autorizador da dispensa, não observou rigorosamente o regramento contido no art. 13, VII, §1º, do Decreto Rio nº 42.696/2016, com a redação conferida pelo Decreto Rio nº 55.417/2024.

No entanto, conforme apontado pela própria Especializada, os elementos fáticos que circunscreveram o momento da descentralização interfederativa demonstraram a

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

necessidade de se garantir a continuidade dos serviços assistenciais prestados no Hospital do Andaraí com a finalidade de minimizar os impactos da grave crise experimentada pela rede federal de saúde.

Senão vejamos (P027, pág. 14-15):

> 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 ou ao Hospital Geral de Bonsucesso, maior Hospital Federal, em número de leitos, 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).

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

Com efeito, restou caracterizado que, naquela ocasião, a realização de chamamento público, nos moldes impostos pela lei, poderia comprometer sobremaneira o pleno funcionamento do Hospital, gerando risco à assistência ofertada à população.

Nessa toada, os esclarecimentos prestados pelo Gestor evidenciaram que os esforços concentrados na transferência da administração da unidade para o Município, associados à complexidade inerente a sua operacionalização, abrigam, de forma excepcional e temporária, a manutenção da contratação direta até que seja realizado chamamento público, como se passará a expor.

Da necessidade de transição e planejamento futuro

Em que pese o reconhecimento da situação atípica, não se pode admitir que a excepcionalidade (dispensa de chamamento público) se converta em regra, devendo idealmente ser perseguido o planejamento e a adoção de ações concretas pautadas nos princípios da legalidade, isonomia e eficiência.

Neste ponto, importante mencionar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, trouxe fundamentais diretrizes voltadas especialmente à atuação do Estado nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Um dos dispositivos mais relevantes dessa reforma é o artigo 20, que trata da responsabilidade decisória e da consideração das consequências práticas das decisões, *in verbis:*

> 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.

Essa inovação normativa busca promover maior racionalidade e eficiência na atuação estatal. Ao determinar que a motivação das decisões deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida adotada, o dispositivo legal impõe uma análise concreta dos efeitos que a decisão produzirá na realidade.

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

Isso significa dizer que não basta invocar princípios genéricos como legalidade ou moralidade administrativa: é preciso justificar como a medida atende ao interesse público de forma proporcional e razoável.

Além disso, o comando legal exige que sejam consideradas alternativas possíveis antes da invalidação de atos, contratos, normas ou processos administrativos. Essa exigência reforça o princípio da proporcionalidade e evita decisões precipitadas que possam gerar insegurança jurídica ou prejuízos desnecessários à Administração Pública e aos administrados.

Assim, a anulação imediata da contratação direta, sem a devida previsão de medidas de transição, configuraria providência que poderia comprometer gravemente a continuidade dos serviços prestados pela unidade de saúde, acarretando prejuízos significativamente superiores aos eventuais benefícios esperados.

Tal medida contrariaria o interesse público primário, malferindo os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, consagrados no art. 20, supracitado, e art. 21 da LINDB:

> 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.

Nos termos da LINDB, portanto, a atuação administrativa, controladora ou judicial, deve levar em conta as consequências práticas das decisões, especialmente quando estas afetarem serviços essenciais.

Além disso, compete ao julgador indicar as condições para que a regularização do ato ocorra de modo proporcional e equânime, não podendo impor àqueles atingidos ônus anormais ou excessivos.

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

A desconstituição abrupta do vínculo contratual exige análise ponderada dos impactos sociais e operacionais, sob pena de se gerar instabilidade institucional e danos irreversíveis ao interesse coletivo.

A manutenção temporária do ajuste, com a devida supervisão e planejamento de substituição, pode ser juridicamente admissível como medida excepcional de proteção ao interesse público.

No caso concreto, repisa-se, a interrupção do serviço prestado pelo Hospital poderia ocasionar graves danos à população que dele depende, vulnerando direitos fundamentais e potencializando a situação de risco social.

Salienta-se, por oportuno, que entendimento semelhante foi adotado por outros Tribunais de Contas. Colacionam-se, a seguir, trechos de precedentes que corroboram tal orientação, reforçando a necessidade de observância das consequências práticas da decisão.

> [...]
> Considerando os esclarecimentos prestados pelos responsáveis e a análise das consequências práticas da decisão, entendo que **a eventual anulação da licitação ou das contratações dela decorrentes acarretaria prejuízos significativamente superiores aos eventuais benefícios esperados**. A **adoção de medida extrema, como o desfazimento do certame, além de desproporcional diante da ausência de dano à economicidade ou de má-fé demonstrada, comprometeria a continuidade de serviços públicos essenciais, com impacto direto sobre direitos fundamentais da população**.
> A **ruptura do vínculo contratual no atual estágio das contratações**, sem evidências de dano concreto, **poderia gerar instabilidade na prestação dos serviços e comprometer a efetividade das políticas públicas em curso**. **(grifo acrescentado)**
> (TCE-MG - DENÚNCIA: 1121047, Relator: CONS. AGOSTINHO PATRUS, Data de Julgamento: 08/04/2025, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Publicação: 06/05/2025)

> [...]
> Por certo que o referido artigo impõe que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". **Em assim sendo, as consequências práticas da decisão devem ser sopesadas**. Como apontado pela unidade técnica, **o certame já teria sido homologado e o respectivo contrato em execução há algum tempo, impondo-se como medida mais razoável a determinação para a não renovação do referido contrato ou, caso iminente o término do seu prazo de vigência, pela renovação apenas pelo tempo necessário à ultimação de nova licitação**. **(grifo acrescentado)**
> (TCE-PR 85613019, Relator: JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/07/2020)

Diante disso, impõe-se o que o ente público promova as medidas necessárias à regularização do ajuste, por meio do devido procedimento de chamamento público,

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025

cumprindo assinalar que a manutenção, de forma excepcional e temporária, da parceria firmada, não autoriza a sua prorrogação.

Pelo exposto, após a análise da documentação acostada aos autos, em parcial concordância com a manifestação do Corpo Instrutivo e da Procuradoria Especial, **VOTO**, nos termos do art. 219, I e II, ambos do RITCMRio[5], pelo **arquivamento** do presente processo, acompanhado de:

1. **Determinação** à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) para que promova as medidas necessárias à regularização do ajuste, por meio do devido procedimento de chamamento público, cumprindo assinalar que a manutenção, de forma excepcional e temporária, da parceria firmada, não autoriza a sua prorrogação.

Rio de Janeiro, de maio de 2025.

Bruno Maia de Carvalho
Conselheiro Relator

[5] Art. 219. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de que trata este Capítulo, o Tribunal:
I – arquivará o processo, ou apensará às contas correspondentes, se útil à apreciação destas, quando não apurada transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou quando a fiscalização tiver cumprido a finalidade para a qual foi instaurada;
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;

Assinado digitalmente por: BRUNO MAIA DE CARVALHO em 15/09/2025