

Processo Principal: 1185003

Apensos: 1185004 e 1185019

Natureza: Representação

Denunciantes: Pedro Farah Rouseff; Sindicato Único dos Servidores da Saúde do Estado de Minas Gerais; Cleiton de Oliveira e outros.

Denunciado: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, Hospital Maria Amélia Lins – HMAL

Interessados: Fábio Baccheretti Vitor, Secretário de Estado de Saúde; Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG

Procuradores: Cristóvão Corrêa Borba Soares, OAB/SP n. 509.644; Diogo Vieira Silva OAB/SP n. 172.854; Gilmar Dias Viana OAB/MG n. 102.795; Augusto Cançado Bicalho, OAB/MG n. 97.852

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

REPRESENTAÇÃO. FHEMIG. HOSPITAL MARIA AMÉLIA LINS. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. CESSÃO/PERMISSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL. DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. FUNDADO RECEIO DE GRAVE LESÃO AO ERÁRIO. RISCO DE INEFICÁCIA DA DECISÃO DE MÉRITO. MEDIDA CAUTELAR. DEFERIMENTO. DETERMINAÇÕES.

1. As ações e os serviços públicos de saúde, embora sejam dever do Estado e compitam materialmente a todos os entes federados, não constituem monopólio estatal. Conforme o art. 199, § 1º, da CRFB/88, admite-se a possibilidade de participação complementar de instituições privadas no Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste e mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.
2. Devido à sua relevância para prestação de serviços à sociedade, a gestão dos bens públicos, móveis e imóveis, é regida por normas de direito público, que demandam a observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a realização de procedimentos formais aptos a embasar a decisão tomada pelo administrador público.
3. Na cessão ou permissão de uso de imóvel público, a Administração deve apresentar os motivos de fato e de direito que justifiquem sua decisão, mediante análise detalhada da situação do imóvel em referência e dos serviços públicos nele prestados, indicando a adequação legal da decisão e os eventuais benefícios dela decorrentes.
4. A doação de bens móveis da Administração Pública deve se subordinar à existência de interesse público justificado e será precedida de avaliação, isto é, todos os bens devem ser avaliados, considerando-se seu valor de mercado, seu estado de conservação e a sua utilidade para a execução dos serviços públicos, incumbindo ao poder público justificar seu desinteresse na manutenção da propriedade dos bens, bem como a impossibilidade de seu reaproveitamento.

5. Verificados o fundado receio de grave lesão ao erário e o risco de ineficácia da decisão de mérito, uma vez que o resultado do processo de seleção pública em epígrafe está em estágio avançado, a abstenção da assinatura do contrato com a entidade selecionada no certame é medida que se impõe, até que a legalidade, a legitimidade e a economicidade do processo sejam analisadas por esta Corte de Contas.

MINUTA DE ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros deste Colegiado, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) determinar, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição da República de 1988, c/c parágrafo único do art. 60 e §§ 1º e 2º do art. 95, ambos da Lei Complementar n. 102/2008, e nos termos dos arts. 347, *caput*, 348, inciso III, e 118, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que a FHEMIG se abstenha de assinar eventual contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, até que seja ultimada a análise meritória, ou haja expressa revogação da decisão ora proferida;

II) determinar a intimação da Sra. Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da FHEMIG, na forma do art. 245, § 2º, inciso IV, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a fim de comprovar o cumprimento da medida cautelar no prazo de 48 horas, advertindo-a de que o descumprimento desta decisão poderá ensejar a cominação de pena de multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) até o limite de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), nos termos do art. 90 c/c 85, inciso III, ambos da Lei Complementar n. 102/2008, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis;

III) determinar a intimação do representante sobre o teor desta decisão;

IV) determinar que os autos retornem conclusos após o cumprimento das diligências ou o transcurso do prazo sem manifestação dos interessados.

Belo Horizonte, ___ de _____ de ___.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

LICURGO MOURÃO

Relator

(assinado digitalmente)

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido liminar, ofertada pelo Sr. Pedro Farah Rousseff, vereador do município de Belo Horizonte/MG, em face do processo seletivo para contratação de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado sem fins lucrativos com atuação na área da saúde para assinatura de termos com a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais

– FHEMIG, objetivando a cessão ou permissão gratuita de uso de imóvel e doação de bens móveis das instalações do Hospital Maria Amélia Lins, sediado em Belo Horizonte/MG, regido pelo Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025 (peça 3).

De acordo com o representante, a decisão pela instauração do processo seletivo pela FHEMIG não contou com participação do Conselho Estadual de Saúde do Estado de Minas Gerais, tampouco da sociedade organizada, considerando, portanto, violado art. 1º, § 2º, da Lei n. 8.142/1990, que estabelece a competência dos conselhos de saúde para atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (peça 3, p. 6-10).

Alega que a FHEMIG não teria demonstrado de forma clara a economicidade, a viabilidade e a vantajosidade do projeto, razão pela qual pugna pelo reconhecimento da ausência de estudo técnico detalhado que aponte a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados (peça 3, p. 10-13).

Por fim, argumenta que o valor total dos bens móveis a serem transferidos para a entidade selecionada no certame foram avaliados em R\$ 6.218.140,01 (seis milhões, duzentos e dezoito mil, cento e quarenta reais e um centavo), sem, no entanto, haver demonstração dos critérios de oportunidade e conveniência para justificar a doação, reputando violado o princípio da indisponibilidade do interesse público (peça 3, p. 14-16).

Com base nessa ordem de argumentos, requereu a concessão de medida cautelar para suspensão imediata do processo seletivo regido pelo Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025.

Os autos foram distribuídos a esta relatoria (peça 15).

Ato contínuo, foi determinado o apensamento da Denúncia n. 1185004 a estes autos, nos termos dos arts. 235, 236 e 239 da Resolução n. 24/2023, bem como foi determinada a intimação da Sra. Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da FHEMIG, para apresentar documentos da fase interna do processo de chamamento público no prazo de 15 dias (peça 16).

Na sequência, a Representação n. 1185019, proposta pelo Sr. Cleiton de Oliveira, deputado estadual pelo Estado de Minas Gerais e outros, foi distribuída por dependência a esta relatoria por decisão do Presidente desta Corte de Contas, Conselheiro Durval Ângelo.

Conforme publicação no site oficial da FHEMIG, constata-se que, no dia 02/04/2025, foi publicada Ata de Julgamento das Propostas no âmbito do processo seletivo regido pelo Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, tendo sido selecionado o Consórcio Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP.¹

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Da concessão da medida cautelar

A saúde é direito fundamental de caráter social consagrado no rol do art. 6º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Sendo assim, o art. 196, *caput*, da CRFB/88, dispõe que 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.

¹ FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consórcio / Entidades Filantrópicas. Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025. Disponível em: <https://www.fhemig.mg.gov.br/parcerias/consorcio-entidades-filantropicas>. Acesso em: 02/04/2025.

De acordo com José Afonso da Silva, andou bem o constituinte ao explicitar textualmente no dispositivo constitucional em comento não apenas o sujeito desse direito, expresso pelo signo “todos”, como também o titular da obrigação a ele correspondente, expressa pela cláusula “dever do Estado”.² Enquanto dever do Estado, por força do art. 23, inciso II, da CRFB/88, é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública.

As ações e os serviços públicos de saúde, embora sejam dever do Estado e compitam materialmente a todos os entes federados, não constituem monopólio estatal. Conforme o art. 199, § 1º, da CRFB/88, admite-se a possibilidade de participação complementar de instituições privadas no Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes deste e mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Para a execução das ações e dos serviços públicos de saúde, tanto por entidades de personalidade jurídica de direito público quanto por pessoas jurídicas de direito privado, os bens públicos são de singular importância, pois asseguram os recursos necessários para o atendimento das necessidades da população, na medida em que estão vinculados a uma finalidade pública.

Assim, devido à sua relevância para prestação de serviços à sociedade, a gestão dos bens públicos, móveis e imóveis, é regida por normas de direito público, que demandam a observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a realização de procedimentos formais aptos a embasar a decisão tomada pelo administrador público.

No caso em análise, em que há, ao mesmo tempo, a cessão/permissão de uso de bem imóvel e doação de bens móveis de titularidade do poder público, verifica-se a necessidade de motivação específica que evidencie as razões de fato e de direito autorizadoras, bem como a vantajosidade da decisão administrativa.

Conforme os ditames da Lei n. 14.133/2021, mencionada no preâmbulo do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, a fase preparatória do processo de contratação é caracterizada pelo planejamento, devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, bem como a caracterização do interesse público envolvido na avença.

À luz da referida legislação, constata-se que, na cessão ou permissão de uso de imóvel público, a Administração deve apresentar os motivos de fato e de direito que justifiquem sua decisão, mediante análise detalhada da situação do imóvel em referência e dos serviços públicos nele prestados, indicando a adequação legal da decisão e os eventuais benefícios dela decorrentes. Dessa forma, o procedimento está subordinado à existência de interesse público devidamente justificado e deverá ser precedido de avaliação acerca da sua oportunidade e conveniência, desde que atendidas as exigências legais.

Por sua vez, a doação de bens móveis da Administração também deve ser justificada pelo interesse público, isto é, também deve trazer benefícios para a coletividade, não se tratando de mera liberalidade do gestor em face do patrimônio público. Para tanto, todos os bens devem ser avaliados, considerando-se seu valor de mercado, seu estado de conservação e a sua utilidade para a execução dos serviços públicos, incumbindo ao poder público justificar seu desinteresse na manutenção da propriedade dos bens, bem como a impossibilidade de seu reaproveitamento.

² SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 768.

Nos termos do art. 76, *caput*, da Lei n. 14.133/2021, a alienação de bens móveis da Administração deve se subordinar à existência de interesse público justificado e será precedida de avaliação. De acordo com o inciso II, alínea “a”, do referido dispositivo legal, tratando-se de bens móveis, será dispensada a realização de licitação nos casos de doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação.

Na análise perfunctória do presente caso, constata-se que os documentos necessários para a verificação da legalidade da cessão/permissão gratuita de uso do Hospital Maria Amélia Lins (HMAL) e da doação de bens móveis, nos termos previstos no Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, **ainda não foram juntados aos autos nem estão disponibilizados no sítio eletrônico da Fhemig.**

Exatamente pela ausência de informações sobre a fase interna do processo de contratação (estudos técnicos, financeiros e a fundamentação jurídica), que culminou na publicação do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, foi determinada a intimação da FHEMIG para apresentação da documentação pertinente (peça n. 16). **Contudo, embora devidamente intimada, a FHEMIG ainda não apresentou os documentos requeridos por esta Corte de Contas,** não tendo ainda sido exaurido o prazo concedido de 15 dias.

Dessa forma, no atual estágio processual, não há documentação fundamental para comprovação da conformidade do certame aos requisitos legais, conforme despacho exarado em 21/03/2025, no qual se determinou a juntada dos seguintes documentos:

- A) Demonstração da observância dos requisitos legais para alienação de bens móveis, sobretudo a motivação da decisão e a avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação (art. 76, II, da Lei n. 14.133/2021) ou, ainda, da alocação desses bens para outras unidades de saúde da Fhemig;
- B) Estudos técnicos, financeiros e a fundamentação jurídica que embasaram a escolha da cessão/permissão gratuita de uso do imóvel público nos termos previstos no Edital de Chamamento Público FHEMIG/HMAL n. 1/2025, em detrimento das demais alternativas;
- C) Fundamentação da definição dos prazos do Anexo VII – Cronograma do processo de seleção pública, considerando a complexidade do objeto, que envolve a realização de cirurgias de média e alta complexidade, com a necessidade de adequação da estrutura cedida às políticas de saúde do SUS e diretrizes da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais;
- D) Justificativa de que o Hospital Maria Amélia Lins - HMAL “representa uma dissonância em relação ao papel estratégico estadual e regional da Fundação” (item 2.6 do Anexo I – Termo de Referência do edital);
- E) Demonstração, por meio de dados atualizados, que “O Complexo Hospitalar de Urgência e Emergência - CHU consegue absorver as atividades do HMAL, assim como os recursos humanos da instituição, tornando-se, dessa forma, mais robusto, produtivo e eficiente” (item 2.7 do Anexo I – Termo de Referência do edital), sem comprometer a capacidade operacional do CHU e a quantidade e qualidade dos atendimentos cirúrgicos (urgência, emergência, eletivas) e ambulatoriais de ambas as unidades;
- F) Relação atualizada da quantidade de cargos existentes e providos na Fhemig, com as respectivas especialidades, acompanhada da indicação dos concursos em aberto, bem como das medidas concretas tomadas pelo poder público para reverter eventual caso de defasagem de pessoal, se for este o caso;
- G) Comprovação de que “o HMAL, embora localizado em área nobre para o setor da saúde, na região hospitalar da capital do Estado de Minas Gerais, área essa dotada de

recursos fundamentais para a produção hospitalar, não alcança a totalidade da capacidade instalada devido aos entraves e dificuldades inerentes à burocracia pública” (item 2.8 do do Anexo I – Termo de Referência do edital);

H) Justificativa da ausência de previsão de intervenções obrigatórias no prédio, quantitativos mínimos ou exigência de índices de qualidade dos serviços de saúde a serem realizados pela cessionária/permissionária, considerando que, entre os resultados pretendidos com a cessão/missão do imóvel, estão a adequação da estrutura cedida e bens doados às necessidades da rede SUS para cirurgias de média e alta complexidade e a redução das filas de procedimentos cirúrgicos eletivos.

Ocorre que, no dia de hoje, 02/04/2025, foi publicada no site oficial da FHEMIG a Ata de Julgamento das Propostas recebidas no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, inclusive com a indicação da entidade vencedora do certame, qual seja, Consórcio Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP, antes mesmo do termo final previsto para tal ato pelo instrumento convocatório.³

Em pesquisa realizada no SGAP, verifica-se que o “Consórcio” Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba (ICISMEP), vencedora da seleção, conforme Ata de Julgamento das Propostas Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, divulgada em 02/04/2025, figura no polo passivo de ao menos 5 (cinco) ações de controle ativas⁴ em trâmite neste Tribunal de Contas.

Ressalte-se que, em relação a atuação do ICISMEP no período de janeiro de 2020 a 2022, em outra ação de controle deflagrada por esta Corte de Contas, sob apreciação do Conselheiro Agostinho Patrus (processo TC 1.135.296, peça 67), a Coordenadoria de Auditoria de Consórcios e Terceiro Setor – CACTS apontou irregularidades quanto à prestação de serviços médicos por parte da referida entidade, quais sejam:

1. Não foram obedecidas as normas legais pertinentes na contratualização da ICISMEP com os municípios consorciados para prestação de serviços médicos e serviços gerais em unidades dos municípios;
2. Apropriação de desconto incidente sobre a Tabela de Serviços e Procedimentos de Saúde – TSPS, cobrança de taxa administrativa e inserção do PASEP nas TSPS em desacordo com as normas legais pertinentes;
3. As empresas contratadas pela ICISMEP para prestação de serviços médicos por meio da Concorrência Pública n. 01/2020 e da Concorrência Pública n. 01/2021 subcontrataram indevidamente a prestação dos serviços;
4. *Omissis*;
5. Falhas na realização do controle e avaliação dos serviços médicos contratados;
6. Não foi obedecida a vedação de participação direta ou indireta de servidor municipal na execução do serviço licitado.

³ FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Consórcio / Entidades Filantrópicas. Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025. Disponível em: <https://www.fhemig.mg.gov.br/parcerias/consorcio-entidades-filantrópicas>. Acesso em: 02/04/2025.

⁴ Processo n. 1058835, Edital de Licitação, Relator Conselheiro Agostinho Patrus; Processo n. 1135296, Auditoria, Relator Conselheiro Agostinho Patrus; Processo n. 1141255, Denúncia, Relator Conselheiro Hamilton Coelho; Processo n. 1164037, Denúncia, Relator Conselheiro Agostinho Patrus; Processo n. 1084542, Representação, Relator Conselheiro Agostinho Patrus.

Sendo assim, resta necessária a dilação probatória quanto à real capacidade do ICISMEP, no que toca ao cumprimento das cláusulas editalícias (Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025).

Conforme o cronograma do referido processo de seleção pública, a data prevista para a publicação da homologação do resultado final é até 30/04/2025, podendo, todavia, ser efetuada antes. Nesse sentido, verifica-se que o exercício da ação de controle externo por esta Corte de Contas corre o risco de sua ineficácia, posto que é iminente a conclusão do processo de contratação regido pelo Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, sem que os estudos utilizados para justificar o certame sejam apreciados em análise meritória.

Necessário destacar que, no atual estágio processual, a atuação desta Corte de Contas se mostra relevante na medida em que, ao mesmo tempo, permite a continuidade da atuação da Administração Pública na condução do certame e resguarda a análise do mérito acerca da regularidade do Edital de Chamamento Público FHEMIG/HMAL n. 1/2025.

Diante deste cenário, verifica-se estarem caracterizados, no caso dos autos, os “elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

A probabilidade do direito se verifica, a princípio, na ausência de qualquer informação relativa aos estudos de viabilidade técnica e jurídica e da fundamentação quanto ao atendimento do interesse público na cessão/permissão de uso de bem imóvel e na doação de bens móveis que precederam a publicação do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025. Por sua vez, o risco ao resultado útil do processo decorre do perigo de dano concreto, uma vez que o resultado do processo de seleção pública em epígrafe está em estágio avançado, podendo ter o seu resultado homologado e o contrato assinado a qualquer momento, sem que esta Corte de Contas tenha a oportunidade de analisar sua legalidade, legitimidade e economicidade.

Em uma análise perfunctória, considerando a exigência legal de exposição dos motivos de fato e de direito que autorizem a realização de cessão/permissão de uso de bem imóvel e a doação de bens imóveis pela Administração, bem como o atendimento ao interesse público, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição da República de 1988, c/c parágrafo único do art. 60 e §§ 1º e 2º do art. 95, ambos da Lei Complementar n. 102/2008, e nos termos dos arts. 347, *caput*, 348, inciso III, e 118, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, **determino LIMINARMENTE que a FHEMIG se abstenha de assinar eventual contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025**, até que seja ultimada a análise meritória, ou haja expressa revogação da decisão ora proferida.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, determino, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição da República de 1988, c/c parágrafo único do art. 60 e §§ 1º e 2º do art. 95, ambos da Lei Complementar n. 102/2008, e nos termos dos arts. 347, *caput*, 348, inciso III, e 118, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que a FHEMIG se abstenha de assinar eventual contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, até que seja ultimada a análise meritória, ou haja expressa revogação da decisão ora proferida.

Determino o encaminhamento dos autos à Secretaria da Primeira Câmara para que promova, com urgência, a intimação da Sra. Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da FHEMIG, na forma do art. 245, § 2º, inciso IV, do Regimento Interno desta Corte de Contas, a fim de comprovar o

cumprimento da medida cautelar no prazo de 48 horas, advertindo-a de que o descumprimento desta decisão poderá ensejar a cominação de pena de multa diária de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) até o limite de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), nos termos do art. 90 c/c 85, inciso III, ambos da Lei Complementar n. 102/2008, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

Intime-se o representante sobre o teor desta decisão.

Cumpridas as diligências ou transcorrido *in albis* o prazo, retornem os autos conclusos.

Belo Horizonte, __ de _____ de ____.

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS