Processo:	**1188205**
Natureza:	**AGRAVO**
Agravantes:	Estado de Minas Gerais; Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG.
Processo referente:	Representação n. **1185003**
Apensos:	Denúncia n.**1185004**; Representação n. **1185019**
Interessados:	Fábio Baccheretti Vitor, Secretário de Estado de Saúde; Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG; Pedro Farah Rousseff; Sindicato Único dos Servidores da Saúde do Estado de Minas Gerais; Cleiton de Oliveira e outros.
Procuradores:	Cristóvão Corrêa Borba Soares, OAB/SP 509.644; Diego Vieira Silva OAB/SP 172.854; Gilmar Dias Viana OAB/MG 102.795; Augusto Cançado Bicalho, OAB/MG 97.852; Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, OAB/MG 102.604; Arthur Pereira de Mattos Paixão Filho, OAB/MG 50.684; Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83.743; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91.693; João Viana da Costa, OAB/MG 55.447; Rafael Andrade Pinto Alves; OAB/MG 125.079
RELATOR:	CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL PLENO – 7/5/2025

AGRAVO. REPRESENTAÇÃO. FHEMIG. EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. CESSÃO/PERMISSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL. DOAÇÃO DE BENS MÓVEIS. MEDIDA CAUTELAR DE DETERMINAÇÃO DE ABSTENÇÃO DA ASSINATURA DO CONTRATO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. ARQUIVAMENTO.

1. No sistema de controle externo titularizado pelo Poder Legislativo, as competências insculpidas na Constituição da República estabelecem os Tribunais de Contas como auxiliares no controle das contratações públicas preventivamente, de forma específica e definida, nas hipóteses em que houver suspeitas de irregularidades quando provocados pelos meios processuais cabíveis (STF, ADI n. 4190 MC-Ref, Rel. Min. Celso de Mello).

2. As competências constitucionalmente atribuídas aos tribunais de contas para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração, em auxílio ao Poder Legislativo, não podem ser esvaziadas, sobretudo porque buscam efetivar mecanismos de controle da transparência e da prestação de contas (STF, ADPF n. 982, Rel. Min. Flávio Dino).

3. Não há violação à separação de poderes quando o Tribunal de Contas, no exercício da sua competência de controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos processos de contratação pública, expede medidas cautelares com o intuito de assegurar a efetividade da sua atuação (STF, MS n. 24.510, Rel. Min. Ellen Gracie; STF, SS 5306 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) conhecer, preliminarmente, do agravo interposto, eis que presentes seus pressupostos de admissibilidade;

II) negar provimento ao agravo, no mérito, para manter irretocável, pelos seus próprios fundamentos, o acórdão proferido nos autos da Representação n. 1185003, na sessão da Primeira Câmara de 8/4/2025;

III) determinar a intimação das partes e interessados, na forma regimental;

IV) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das determinações regimentais.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Agostinho Patrus e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de maio de 2025.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator
(*assinado digitalmente*)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

TRIBUNAL PLENO – 7/5/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo Estado de Minas Gerais e pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, em face do acórdão proferido pela Primeira Câmara desta Corte de Contas na sessão do dia 8/4/2025 nos autos da Representação n. 1185003, que, por unanimidade, referendou decisão monocrática que determinou a abstenção da assinatura de contrato decorrente do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, até que fosse ultimada análise meritória, ou houvesse expressa revogação da decisão então proferida.

O Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025 foi instaurado para fins de seleção 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 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.

Em suas razões recursais, os agravantes sustentam que a decisão objurgada viola o princípio da separação dos poderes, na medida em que, ao impedir a celebração do contrato, implica controle prévio dos atos administrativos e "transforma a Corte de Contas em instância superior do Poder Executivo, à medida que a realização da política pública passaria a depender de homologação por um outro Poder, para que somente aí as decisões do Poder Executivo possam ter eficácia".

Para tanto, citam jurisprudências do Supremo Tribunal Federal que confirmariam tais alegações.

Aduzem, ainda, que a decisão recorrida interferiria indevidamente no ciclo da política pública estadual de saúde, contribuindo para o aumento das filas de espera para cirurgias eletivas na cidade de Belo Horizonte/MG.

Em sendo assim, postulam pela concessão de efeito suspensivo ao presente recurso. Ao final, requerem a revisão da decisão agravada para afastar a determinação de que a FHEMIG se abstenha de assinar contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – PRELIMINAR

II.1.1 – Admissibilidade

Em juízo prévio de admissibilidade, verifica-se a regularidade formal, o cabimento, a tempestividade, o interesse e a legitimidade recursal, bem como a inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer. Desse modo, emite-se juízo positivo de admissibilidade recursal, com base no art. 99, parágrafo único, da Lei Complementar estadual n. 102/2008 c/c art. 396 da Resolução n. 24/2023.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Indago se algum Conselheiro discorda do posicionamento do Relator?

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

(TODOS OS CONSELHEIROS MANIFESTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

ENTÃO FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR QUANDO A PRELIMINAR.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

II. 2 – Mérito

Sustentam os agravantes que, ao determinar que a FHEMIG se abstenha de assinar contrato com a entidade selecionada no Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025 até análise meritória da Representação n. 1185003, esta Corte de Contas teria ofendido o princípio constitucional da separação dos poderes, condicionando a atuação administrativa ao exame prévio da sua validade pelo Tribunal de Contas.

Nesses termos, embora reconheçam a relevância do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, sustentam que a decisão recorrida implicaria controle prévio, bem como transformaria esta Corte de Contas em instância superior ao Poder Executivo, na medida em que as políticas formuladas por este dependeriam de aprovação daquela para serem implementadas.

A fim de comprovar tal alegação, citam jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, quais sejam, ADI n. 7002, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e ADI n. 916, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa.

Inicialmente, no tocante à atuação dos Tribunais de Contas, necessário destacar que são órgãos autônomos e independentes, que não se subordinam ou fazem parte de nenhum dos três poderes, e **cujas competências são atribuídas diretamente pela Constituição**.[1] Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da ADI n. 4.190, *in litteris*:

> Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. **A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.**[2] (Grifamos)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Da análise das disposições dos artigos 70 a 73 da Constituição da República de 1988, verifica-se que, no sistema de controle externo atualmente adotado, não há previsão da atuação dos tribunais de contas por meio do registro prévio dos contratos, tal como havia nas Constituições brasileiras até a Carta de 1967 e atualmente existente em outros países tais como Itália e Bélgica.[3]

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 7002, citada na peça recursal, **entendeu ser inconstitucional a atribuição genérica e abstrata de submissão de atos negociais da administração pública à prévia aprovação dos Tribunais de Contas.**

---

[1] MOURÃO, Licurgo; MEGALI NETO, Almir; SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle Democrático da Administração Pública**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 157.

[2] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.190/RJ**. Min. Celso de Mello. Julgamento: 10/3/2010. Dje: 11/6/2010.

[3] LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

A ADI n. 7002 foi ajuizada pelo governador do Estado do Paraná, em face do art. 3º-B, incisos I e V, da Lei Complementar n. 79/1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). O inciso I do referido dispositivo legal determinava que a transferência de recursos do FUNPEN para organização da sociedade civil que administrasse estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade dependeria de aprovação do projeto por parte do Tribunal de Contas da unidade federativa em que as atividades seriam desenvolvidas. Já o seu inciso V, atribuía ao Tribunal de Contas da unidade federativa em que as atividades seriam desenvolvidas a competência para fiscalizar a aplicação dos recursos provenientes do FUNPEN. Senão, veja-se:

> Art. 3º-B Fica autorizada a transferência de recursos do Funpen à organização da sociedade civil que administre estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade, observadas as vedações estabelecidas na legislação correlata, e desde que atenda aos seguintes requisitos:
>
> I - apresentação de projeto aprovado pelo Tribunal de Justiça **e pelo Tribunal de Contas** da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades;
>
> […]
>
> **V – prestação de contas ao Tribunal de Contas da unidade federativa em que desenvolverá suas atividades**. (Grifos nossos).

Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade da expressão "e pelo Tribunal de Contas" contida no inciso I, do art. 3º-B, da Lei Complementar n. 79/1994, e do inciso V do mesmo dispositivo constitucional, com a fixação da seguinte tese de julgamento:

> 1. É inconstitucional, por ausência de simetria com as competências do TCU e por afronta à separação de poderes, lei que condicione genericamente o repasse de recursos federais à prévia aprovação de projeto pelo Tribunal de Contas da unidade federativa destinatária das verbas.
>
> 2. É inconstitucional, por contrariedade ao art. 70 e incisos da CF/88 e por desrespeito à autonomia federativa, lei federal que atribua aos tribunais de contas estaduais competência para analisar contas relativas à aplicação de recursos federais.[4]

No mesmo sentido, na ADI n. 916, também utilizada como fundamento para o pedido de revogação da medida cautelar, o governador do Estado do Mato Grosso questionou a constitucionalidade da Lei estadual n. 6.209/1993, segundo a qual **todos os contratos celebrados** pelo governo do Estado e empresas particulares dependeriam de registro prévio junto ao Tribunal de Contas estadual, *in verbis*:

> Art. 1º Todos os contratos celebrados entre o Governo do Estado e empresas particulares dependerão de Registro Prévio junto ao Tribunal de Contas do Estado.
>
> Art. 2º Os contratos a que alude o artigo anterior são os referentes à execução de obras e prestação de serviços.
>
> Art. 3º O Tribunal de Contas do Estado terá o prazo de cinco dias para exarar parecer quanto à legalidade do contrato, contados da data em que o mesmo deu entrada no protocolo da Corte de Contas.
>
> Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

[4] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7002.** Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento: 25/04/2023. DJ*e*: 05/05/2023.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

De forma unânime, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 6.209/1993 do Estado do Mato Grosso por considerá-la incompatível com as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Constituição da República de 1988, extensíveis por simetria aos tribunais de contas estaduais:

> EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. NORMA LOCAL QUE OBRIGA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO SEMELHANTE IMPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.
>
> 1. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas.
>
> 2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva.
>
> 3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. Medida liminar confirmada.[5]

Como se vê, também neste julgado, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a competência atribuída aos Tribunais de Contas estaduais para exercerem o controle prévio das contratações públicas de forma genérica e abstrata.

Ocorre que tal constatação não acarreta a impossibilidade de que seja exercido o controle preventivo, quando provocados pelos meios processuais cabíveis, nas hipóteses em que houver suspeitas de irregularidades. Assim, não há vedação à atuação que, no curso dos procedimentos de contratação pública (licitações, chamamentos públicos, etc.) emite, como no caso em análise, medidas cautelares para garantir o resultado útil do processo e a eficácia da fiscalização, visto que que tal atuação configura-se no **controle concomitante**, uma vez que já iniciada a atuação administrativa sobre a qual incidiu a atuação do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o Ministro Benjamin Zymler leciona que o controle concomitante, que ocorre simultaneamente à execução do ato administrativo, permite um acompanhamento hábil das possíveis falhas e a consequente determinação de medidas corretivas, enfatizando-se o caráter educativo e tornando a atuação do órgão de controle mais efetiva.[6]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Destaca-se trecho do voto proferido pelo Ministro relator, Luís Roberto Barroso, na própria ADI n. 7002, nos seguintes termos: **"a Corte de Contas competente pode e deve exercer o controle dos gastos e das políticas públicas, inclusive, excepcionalmente, em caráter prévio. Não pode, entretanto, ser colocada, de forma apriorística, injustificada, geral e abstrata, como uma instância obrigatória ao simples exercício da função administrativa do Estado".**[7]

Nessa perspectiva, necessário analisar cuidadosamente as decisões manejadas pelos agravantes para que suas conclusões, pertinentes aos casos decididos naquelas oportunidades, não sejam utilizadas fora de contexto para abarcar situação diversa, como a dos presentes autos.

---

[5] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 906.** Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: 02/02/2009. DJ*e*: 06/03/2009.
[6] ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
[7] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7002.** Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento: 25/04/2023. DJ*e*: 05/05/2023, p. 11.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

Sendo assim, é possível vislumbrar que os pressupostos de fato e de direito das ADIs n. 7002 e n. 906 são distintos dos pressupostos de fato e de direito da questão que, na origem, justificou a concessão da medida cautelar na Representação n. 1185003 por esta Corte de Contas.

Não havendo correspondência entre os pressupostos de fato e de direito das ADIs n. 7002 e n. 906 e o caso concreto, não há para o intérprete o dever de seguir os precedentes invocados. Trata-se daquilo que em doutrina se denomina *distinguishing*, isto é, a distinção do precedente em face do caso concreto posterior à sua construção.

Nesses termos, se os pressupostos de fato e de direito que levaram à construção do precedente forem distintos dos pressupostos de fato e de direito do caso posterior, a *ratio decidendi* do precedente, isto é, aquilo que em um precedente vincula os casos futuros, não será aplicável aos casos cujos pressupostos de fato e de direito forem distintos. Por essa razão, Lenio Luiz Streck e Georges Abboud esclarecem que "a *ratio decidendi* deve, obrigatoriamente, ser analisada em correspondência com a questão fático-jurídica (caso concreto) que ela solucionou".[8]

Ao lado do *overruling*, o *distinguishing* é uma forma de excepcionar a aplicação de um precedente a um caso futuro. Diferentemente daquele, porém, o *distinguishing* não implica anulação ou revogação do precedente em virtude da fixação de um novo entendimento sobre a mesma questão, mas reconhece que, em virtude das especificidades do caso concreto, a aplicação do precedente não se justifica devido às suas particularidades fático-jurídicas. Segundo Thomas da Rosa de Bustamante:

> [...] o *distinguishing* pode ser descrito como uma *judicial departure* que se diferencia do *overruling* porque o afastamento do precedente não implica o seu abandono – ou seja, a sua validade como norma universal não é infirmada –, mas apenas a sua não-aplicação em um determinado caso concreto, seja por meio da criação de uma exceção à norma adscrita estabelecida na decisão judicial ou de uma interpretação restritiva dessa mesma norma, com o fim de excluir as suas consequências para quaisquer outros fatos não expressamente compreendidos em sua hipótese de incidência.[9]

Verifica-se que as questões fático-jurídicas subjacentes à hipótese concreta da Representação n. 1185003 são distintas das questões de fato e de direito que ensejaram as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 7002 e n. 906, razão pela qual exigem solução distinta.

Como destaca Fernando Pinto Bronze, o fundamental para vincular ou desvencilhar um caso concreto de um precedente reside no "prudencial reconhecimento da semelhança, ou diferença, da específica densidade jurídica dos casos que justificadamente se comparam, como o momento marcante e o filtro demarcante da procedência, ou da improcedência, de um precedente".[10]

Essa exigência encontra-se prevista no art. 489, § 1º, inciso V, do Código de Processo Civil, segundo o qual não se considera fundamentada a decisão que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos, supletivamente aplicável a esta Corte de Contas por força do art. 452 do seu Regimento Interno.

Os entendimentos consagrados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs n. 7002 e n. 906 somente devem ser seguidos se os pressupostos de fato e de direito dos casos

---

[8] STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015, p. 47.
[9] BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Uma teoria normativa do precedente judicial:** o peso da jurisprudência na argumentação jurídica. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Puc Rio, Rio de Janeiro, 2007, p. 398.
[10] BRONZE, Fernando Pinto. BRONZE, Fernando José. **A metodonomologia entre a semelhança e a diferença.** Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 591.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

posteriores forem compatíveis com os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a construção das respectivas teses. Não se trata, assim, de entendimentos aplicáveis a toda e qualquer hipótese. Conforme Lenio Luiz Streck:

> [...] jamais se criará uma cultura de precedentes sem que se leve a sério o instituto do *distinguishing*. Para dizer que um caso é semelhante quando é semelhante, e que há diferença quando diferença houver. Porque esse é o espírito da máxima de "*treat like cases alike"*. Sabedoria milenar: uma coisa é uma coisa, outra coisa é outra coisa. No *common law* já sacaram isso desde Edward Coke.[11]

A exigência constitucional de fundamentação das decisões judiciais (art. 93, inciso IX, CRFB/88), por certo, extensível aos julgamentos realizados por esta Corte de Contas, é um dever que se impõe, como o art. 489, § 1º, inciso V, do Código de Processo Civil, deixa claro. A vinculação aos entendimentos consagrados pelas cortes superiores somente se justifica retrospectivamente, isto é, se à luz dos casos concretos posteriores, as circunstâncias fático-jurídicas destes forem semelhantes às circunstâncias fático-jurídicas daqueles. Nesse sentido, são pertinentes os questionamentos críticos de Lenio Luiz Streck abaixo reproduzidos:

> Desde quando *"decido x porque o Tribunal de cima disse x"*, e pronto, é fundamentação adequada? É esse o ponto. Percebem como isso é grave? A vitória precedentalista significa jogar por terra o direito fundamental que tem o cidadão a receber uma resposta hermeneuticamente adequada à Constituição.
>
> Sei que as palavras são duras, mas isso deve ser dito. Em nome da "segurança jurídica", da forma tão vazia quanto abstrata que defendem os precedentalistas, abrimos mão de saber *por que* se decide como se decide, *como* se decide, e paramos no *quem* decide. Que vitória é essa? Uma vitória em que o "precedente" (que é tese) é usado para fundamentar decisões, sem que se diga a relação do caso original com o caso em questão? E é claro que essa relação não é mostrada. Nem se teria como, e é justamente aí que vemos que o *stare decisis* é nada mais do que uma tese abstrata: *não se sabe* "o caso concreto" por trás da tese. Que precedente é esse, que torna o *distinguishing* e o *overruling* impossíveis, uma vez que *já não há mais o que distinguir e superar*?[12]

Daí a importância de se saber não apenas como os Tribunais superiores decidiram os casos levados à sua apreciação, mas também as razões pelas quais decidiram.

No caso dos autos, a decisão agravada se limitou a determinar que a FHEMIG se abstivesse de assinar contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL n. 1/2025, até que as irregularidades apontadas no certame fossem apreciadas por esta de Corte de Contas, a fim de resguardar o interesse público em face de eventual contratação apartada das exigências legais e desvantajosa, como forma de preservar sua competência fiscalizatória.

Em nenhum momento se pretendeu subordinar a eficácia das decisões executivas aos Tribunais de Contas, até mesmo porque, as supostas irregularidades apontadas no certame chegaram ao conhecimento desta Corte através de processos autônomos propostos pelos legitimados ativos, na forma determinada pela legislação regulamentadora da matéria. Não há, portanto, qualquer ativismo indevido no caso dos autos.

A decisão que concedeu a medida cautelar contra a qual se insurgem os agravantes tratou apenas de evitar a consumação de ato cuja legalidade e vantajosidade está sob apreciação desta Corte de Contas.

---

[11] STRECK, Lenio Luiz. Rescisória (como compensação) contra errônea aplicação de precedentes. **Revista Consultor Jurídico,** 25/04/2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-16/rescisoria-como-compensacao-contra-erronea-aplicacao-de-precedentes/. Acesso em: 16/05/2024.

[12] STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 5.ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 106-107.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

Pertinente mencionar, nesse sentido, o entendimento do Ministro Celso de Mello, na decisão paradigmática do Mandado de Segurança n. 24.510, Plenário, *in verbis*:

> **Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia**. [...]
>
> Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais. (Grifos nossos)

No mesmo sentido, colaciona-se a ementa da decisão proferida nos autos dos Embargos de Declaração no Agravo Regimental da Suspensão da Segurança n. 5306, na qual a Suprema Corte assentou:

> Agravo regimental em embargos de declaração em suspensão de segurança. Tribunal de contas estadual. Poder geral de cautela. Suspensão de pagamento. Provimento judicial para suspender medida determinada por corte de contas. Lesão à ordem e à economia públicas evidenciada. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Medidas que visam à preservação do erário. Agravo provido.
>
> 1. Pedido de suspensão formulado contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, a qual suspendeu os efeitos de decisão da Corte de Contas Estadual, que havia sustado um dos efeitos do contrato (pagamento), enquanto se aguarda a conclusão do apuratório.
>
> **2. Comprovada a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista a possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual.**
>
> **3. No caso, a suspensão do pagamento pelo Tribunal de Contas visa à preservação do erário enquanto são apuradas eventuais irregularidades dos contratos administrativos.**
>
> 4. A suspensão do pagamento, tal como ocorreu na hipótese narrada, não se confunde com a suspensão do contrato como um todo. Caso assim o fosse, ensejaria a necessidade de se notificar a correspondente assembleia legislativa para a anulação da avença considerada lesiva ao patrimônio público.
>
> **5. "Os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção de grave lesões ao erário, em sede de atos de fiscalização"** (SS nº 5.505-AgR, Rel. Min. Luiz Fux (presidência), DJe de 24/2/22).
>
> 6. Agravo provido.[13] (Grifos nossos)

Resta evidente, assim, que o exercício do poder geral de cautela é necessário para que as competências constitucionalmente atribuídas aos tribunais de contas para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração, em auxílio ao Poder Legislativo, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SS 5306 ED-AgR / PI.** Tribunal Pleno. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 18/03/2023. DJ*e*: 24/05/2023.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

e renúncia de receitas, não sejam esvaziadas, sobretudo porque buscam efetivar mecanismos de controle da transparência e da prestação de contas.

No caso em análise, relevante destacar as competências previstas nos incisos II, IX e X do art. 71 da CRFB/88 que preveem, respectivamente: a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; b) assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e c) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Acresçam, ainda, as competências previstas no art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, sobretudo a de examinar a legalidade de ato dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados (inciso XIV) e apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de contrato, convênio, ajuste ou instrumento congênere que envolvam concessão, cessão, doação ou permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta (inciso XV).

Nos termos da Resolução n. 23/2024, esta Corte de Contas é competente para fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamentos e os contratos celebrados pela administração pública estadual (art. 3º, inciso XVII) e para suspender liminarmente a licitação se constatada irregularidade grave que possa causar lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito (art. 118).

Ora, tendo o Tribunal de Contas a competência de suspender o curso dos procedimentos de contratação pública, medida mais gravosa que paralisa o certame na etapa em que se encontra, também lhe compete determinar a abstenção de celebração do contrato, permitindo o andamento do processo de seleção até que se ultime a análise meritória.

Diante da argumentação desenvolvida, aplica-se por analogia a teoria dos poderes implícitos na interpretação dos poderes conferidos pela Constituição de 1988 aos tribunais de contas. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 24.510, *in litteris*:

> [...] **a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.** (Grifamos)

Em recente decisão, no julgamento da ADPF n. 982, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a relevância do julgamento técnico-jurídico conferido às Cortes de Contas pela Constituição de 1988 para garantia do princípio republicano, nos seguintes termos:

> A leitura do texto constitucional, no meu entender, **leva à conclusão de que os Tribunais e Conselhos de Contas não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas detentores de autonomia e autoridade técnicas para efetivo exercício do controle externo de atos da Administração Pública.** [...]
>
> O princípio republicano reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que **a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a conferir-lhe**

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

> **máxima eficácia. E essa é justamente a função de julgamento técnico-jurídico conferido, pela Constituição Federal, às Cortes de Contas**.[14] (Grifamos)

Vale ressaltar que, à luz do entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Agravo Regimental na Petição n. 3.606, o controle da atividade administrativa do Estado pelo Tribunal de Contas da União, extensível por força do artigo 75 da Constituição da República de 1988 aos Tribunais de Contas estaduais, não se confunde com o controle interno realizado pela própria administração:

> A atuação do Tribunal de Contas da União no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades administrativas não se confunde com aquela atividade fiscalizatória realizada pelo próprio órgão administrativo, uma vez que esta atribuição decorre da de controle interno ínsito a cada Poder e aquela, do controle externo a cargo do Congresso Nacional (CF, art. 70).[15]

Resta evidente, portanto, que não há violação à separação de poderes quando o Tribunal de Contas, no exercício da sua competência de controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos processos de contratação pública, expede medidas cautelares com o intuito de assegurar a eficácia da sua atuação.

No tocante à argumentação trazida pelos agravantes quanto à existência de processo em trâmite no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, necessário destacar que não há vinculação entre um processo de controle externo e outro que verse sobre matéria idêntica no âmbito do Poder Judiciário,[16] em razão das competências constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas[17] e do princípio da independência das instâncias.

Uma vez que que o constituinte reservou ao Tribunal de Contas, notadamente a competência inserida no artigo 71, II, da CRFB/88 de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, a alteração da decisão da Corte de Contas pelo Poder Judiciário apenas ocorrerá nos casos de violação ao *due process of law*, em especial ao direito à ampla defesa e ao contraditório.

Ao tratar da hermenêutica dos dispositivos constitucionais acerca das atribuições dos tribunais de contas, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes leciona que:

> Nota-se, no elenco de competência, o rigor científico na terminologia empregada, acentuando a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo *apreciar*, em outras, *fiscalizar*, em outras, *realizar* inspeção e auditoria e apenas em um caso, *julgar*. [...]
>
> Por esses motivos, a análise das competências deve levar em conta o sentido técnico e próprio de cada um dos vocábulos empregados. Corolário dessa premissa, **o Tribunal de Contas, como regra, não tem competência para dizer o direito no caso concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção detém essa competência, na forma do art. 71, inc. II, da Constituição Federal.** (Grifamos)[18]

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

[14] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR**. Rel. Min. Flávio Dino. Dj*e*: 17/03/2025.

[15] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição n. 3.606.** Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 21/09/2006. DJ: 27/10/2006.

[16] Nesse contexto, "apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente. " (BRASIL. Tribunal de contas da União. **Acórdão n. 6903/2018**. Segunda Câmara. Rel. Min. Ana Arraes. Sessão de 31/7/2018)

[17]BRASIL. Tribunal de contas da União. **Acórdão n. 782/2021**. Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Sessão de 7/4/2021.

[18] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p. 148.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

Desse modo, "as decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Contas, em matéria de sua competência específica, que não apresentem quaisquer vícios de natureza processual", "não podem ser julgadas novamente pelo Poder Judiciário, sob pena de esvaziamento institucional das cortes de contas."[19]

Ao reconhecer a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos ordenadores de despesas, incluindo prefeitos, o Supremo Tribunal Federal decidiu, *in verbis*:

> Da leitura dos incisos I e II, do art. 71, da Constituição Federal, acima transcritos, concluo que, ao tratar das "contas prestadas anualmente", a constituinte outorga, aos Tribunais de Contas, a competência de lhes apreciar, mediante a elaboração de parecer prévio. Já **no que concerne às "contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta" e às "contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público" a Constituição Federal dispõe que compete, às Cortes de Contas, exercerem seu julgamento.**[20] (Grifos nossos)

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conheço do agravo interposto, eis que presentes seus pressupostos de admissibilidade.

No mérito, nego provimento ao agravo para manter irretocável, pelos seus próprios fundamentos, o acórdão proferido nos autos da Representação n. 1185003 na sessão da Primeira Câmara de 8/4/2025.

Intimem-se as partes e interessados, na forma regimental.

Após, cumpridos os demais dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Senhor Presidente, quero não só cumprimentar aqui a decisão do Conselheiro Licurgo Mourão, mas trazer também uma contribuição do art. 76, da Constituição Estadual, que trata que o

---

[19] MOURÃO, Licurgo; NETO, Almir Megali; SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle Democrático da Administração Pública**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 193.

[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR**. Rel. Min. Flávio Dino. Dj*e*: 17/03/2025.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866

controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, a qual compete, no seu inciso XIV, examinar a legalidade de atos dos procedimentos licitatórios, de modo especial dos editais, das atas de julgamento e dos contratos celebrados.

Portanto, a lei aqui faz cair por terra todas as alegações que o Tribunal de Contas não pode se antecipar a decisão de uma licitação. Havendo qualquer ilegalidade é nossa função definir pela paralização, pela sustação de atos, por que não se vai permitir que algo que não demonstra de forma correta, continue com seu andamento normal.

E, fico também muito tranquilo ao acompanhar integralmente o voto do Relator, pela decisão tomada na semana passada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que determinou que o Secretário de Saúde, a Presidente da FHEMIG imediatamente reabram o hospital, o que dá tranquilidade para que nós possamos aqui, com toda calma necessária, com todo critério necessário, analisar essa questão, para que o interesse do cidadão, o interesse público seja colocado em primeiro lugar, visto que vivemos uma crise na saúde no nosso Estado, com Belo Horizonte em um momento de calamidade de saúde e vários outros municípios no entorno da capital que participam da Grande BH.

Então, é necessário pela relevância que tem a saúde para os mineiros, para os brasileiros, que esse tema seja conduzido da forma como vem conduzindo o Conselheiro Licurgo Mourão, com todo cuidado, com toda atenção, para que casos como esse que nós estamos vendo de desassistência da população não se repitam no futuro.

Muito obrigado.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

ms/

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 4139866