

Processo nº: 1.185.003
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
Representante: Pedro Farah Rousseff
Apenso nº: 1.185.004 (Denúncia)

MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

RELATÓRIO

1. Representação, com pedido de suspensão cautelar do certame, apresentada pelo vereador **Pedro Farah Rousseff** em face do Edital FHEMIG/HMAL nº 1/2025, cujo objeto é a seleção de entidade com atuação na área da saúde para receber cessão/permissão gratuita de uso do imóvel em que está instalado o Hospital Maria Amélia Lins (HMAL), bem como a doação de bens móveis do patrimônio do hospital. O representante alegou (peça 3):

- (i) Que houve violação ao princípio da gestão democrática do SUS, na medida em que não houve participação da sociedade civil e do Conselho Estadual de Saúde (CES/MG) na decisão de cessão do HMAL;
- (ii) Que a FHEMIG não demonstrou a economicidade, viabilidade e vantajosidade da cessão do imóvel e da doação dos bens móveis, na medida em que não constam estudos detalhados nos anexos ao edital; e
- (iii) Que a doação dos bens móveis é ilegal, por violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, na medida em que não existiriam estudos que demonstrassem a vantajosidade dessa medida.

2. Em apenso, Denúncia nº 1.185.004, com pedido de suspensão cautelar do certame, apresentada pelo **Sindicato Único dos Servidores da Saúde do Estado de Minas Gerais (SIND-SAÚDE/MG)**, em face do mesmo edital. O denunciante alegou que a medida pretendida pela FHEMIG deveria ser precedida de autorização legislativa para desafetação dos bens públicos e que o CES/MG não aprovou a terceirização de hospitais da FHEMIG às Organizações Sociais.

3. O Relator determinou a intimação da Sra. Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da FHEMIG, para que encaminhasse cópia integral das fases interna e externa do edital impugnado e apresentasse esclarecimentos (peça 16).

4. Em seguida, o Relator determinou que a FHEMIG se abstinhasse de assinar eventual contrato com a entidade selecionada no âmbito do Edital FHEMIG/HMAL nº 1/2025, até que fosse proferida decisão de mérito final ou até a expressa revogação da medida cautelar (peça 21). Na sessão de 8/4/2025 a Primeira Câmara referendou a decisão monocrática (peça 38).

5. Em seguida, a FHEMIG apresentou esclarecimentos e documentos (peças 44 a 114).

6. Em análise inicial, a Coordenadoria de Análise de Processos do Estado e dos Maiores Municípios concluiu: **(i)** pela revogação da medida cautelar; **(ii)** pela realização de inspeção com a finalidade de obter dados acerca da capacidade de absorção das atividades do HMAL pelo Hospital João XXIII; e **(iii)** pela emissão de determinações à FHEMIG para que retificasse o Edital FHEMIG/HMAL nº 1/2025 e seus anexos, fazendo constar, como encargos da doação, a prestação dos serviços de saúde especificados, bem como para incluir cronograma de metas a serem cumpridas pela entidade selecionada (peça 118).

7. Em seguida, o Relator determinou o envio de documentos ao Conselheiro-Presidente, para análise da oportunidade de realização da inspeção proposta pela unidade técnica, bem como o retorno dos autos ao órgão técnico para que efetuasse análise complementar acerca de determinados quesitos (peça 119).

8. A unidade técnica elaborou análise complementar (peça 124).

FUNDAMENTAÇÃO

A. Da proposta apresentada pelo órgão técnico para inspeção no Hospital João XXIII

9. A unidade técnica propôs a realização de inspeção no Hospital João XXIII, que teria como objetivo verificar se a absorção dos serviços anteriormente prestados pelo HMAL teria prejudicado a qualidade ou eficiência da prestação dos serviços de saúde do Complexo Hospitalar de Urgência e Emergência.

10. Os documentos e esclarecimentos prestados pela FHEMIG comprovaram que foram realizados vários estudos e análises prévias à decisão de cessão do hospital, com diversos indicadores positivos relacionados à prestação dos serviços de saúde pelo HJXXIII após a absorção das atividades do HMAL.

11. Por exemplo, os dados apresentados mostram crescimento de 31% no número de cirurgias do CHU; redução do PCP de 30% para 13%; ampliação dos dias de rotina de 11% para 16%; queda da ineficiência dos leitos de 149% para 138%; ampliação da cobertura de horários para cirurgias programadas no período noturno, sábados e domingos; redução da taxa de mortalidade, de condições adquiridas graves, de infecções no sítio cirúrgico, de readmissão, de média de permanência, dentre outros indicadores.

12. No entanto, é possível que existam outros elementos relevantes para a aferição da qualidade da prestação dos serviços que não tenham sido apresentados pela FHEMIG. Nesse sentido, foi amplamente divulgado em reportagens que os servidores do HMAL e do HJXXIII denunciavam a queda na qualidade dos serviços, a superlotação do hospital e a precarização dos atendimentos.

13. Diante disso, e considerando a extrema relevância dos serviços prestados pelo HJXXIII, o MPC-MG se manifesta favoravelmente à realização da inspeção proposta pelo órgão técnico.

14. Contudo, caso seja revogada a medida cautelar de suspensão do procedimento do Edital FHEMIG/HMAL nº 1/2025, a inspeção deverá ser realizada de forma urgente.

15. Isso porque eventual constatação de ineficiência dos serviços do HJXXIII, por meio da inspeção, deve ocorrer antes da entidade selecionada se imitar na posse

do HMAL, pois seria inviável, ou ao menos conturbada, a determinação, pelo Tribunal, de retorno dos serviços prestados pela FHEMIG no HMAL caso a entidade já esteja na posse do imóvel.

B. Aditamento MPC-MG nº 1 – Previsão aberta de possibilidade de disponibilização de recursos financeiros à entidade selecionada

16. Conforme consta do edital, a cessão de uso do imóvel e a doação de bens móveis não é acompanhada de contrapartida financeira nem pela entidade selecionada, nem pela FHEMIG. Ou seja, a FHEMIG não pagará e nem receberá pelo uso do imóvel e pela prestação dos serviços pela entidade selecionada.

17. No entanto, consta, do edital, cláusula que prevê a possibilidade de futura pactuação para transferência de recursos financeiros à entidade selecionada:

Anexo I – Termo de Referência

4.1.2.2 A não previsão de disponibilização de recursos financeiros no Edital não impede a futura pactuação nesse sentido entre a entidade selecionada e o Poder Executivo Estadual, observados o mútuo interesse, o atendimento ao interesse público, a legalidade e as circunstâncias práticas do momento.

18. Por certo, a FHEMIG não poderia vedar eventual pactuação feita pela Administração Direta ou por outros entes da Administração Indireta com a entidade selecionada, em razão da autonomia que possuem.

19. No entanto, a cláusula permite que a própria FHEMIG (incluída na estrutura do Poder Executivo Estadual) possa realizar transferências financeiras à entidade, em decorrência de acordo superveniente.

20. Tal previsão, na forma ampla em que foi redigida, abre a possibilidade para a transferência de recursos, pela FHEMIG, para pagamento dos serviços de saúde prestados pela entidade. Em outras palavras, seria possível que a FHEMIG viesse a pagar a entidade para prestar serviços de saúde em seu próprio hospital, o que caracterizaria terceirização por via transversa e desvio de finalidade da cessão do imóvel, que, como

extensivamente afirmado pela FHEMIG, está sendo realizada de forma que a responsabilidade pelo financiamento da atividade recaia sobre a entidade selecionada, e não sobre a FHEMIG.

21. Assim, se a cessão é realizada sem finalidade de transferência de recursos e com a finalidade de que a entidade selecionada capte recursos de outros entes públicos, entende-se que haveria desvio de finalidade caso fosse permitido à FHEMIG pactuar com a entidade selecionada para transferir a ela os serviços de saúde de sua responsabilidade, em troca de contraprestação financeira (terceirização dos serviços da FHEMIG à entidade).

22. Diante disso, o MPC-MG entende pela irregularidade da citada previsão do edital, devendo os responsáveis serem citados para apresentar defesa ou, alternativamente, alterarem a redação do dispositivo, fazendo constar a vedação de transferências financeiras provenientes da FHEMIG que tenham como contrapartida a execução da atividade fim de prestação de serviços de saúde pela entidade selecionada.

C. Aditamento MPC-MG nº 2 – Discrepância entre a pontuação dos critérios classificatórios para seleção da entidade

23. O Anexo III ao edital previu as seguintes pontuações para os critérios classificatórios:

Quadro 2 - Critérios Classificatórios

Nº	Critério	Pontuação
1.3.1	Comprovação de experiência em execução de atividades e/ou serviços em unidade de saúde no âmbito do SUS.	
	• De 1 a 5 anos	1
	• De 6 a 10 anos	2
	• De 11 a 15 anos	3
	• Acima de 16 anos	4
1.3.2	Comprovação de experiência na realização de cirurgias, há pelo menos 2 anos	5
1.3.3	Comprovação de estar sediado em municípios da Macrorregião de Saúde Centro de Minas Gerais.	4
1.3.4	Comprovação de possuir natureza de direito público, inclusive no caso de Consórcio Público Intermunicipal de Saúde.	2
1.3.5	Comprovação de isenção/imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social, no caso de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos	1
PONTUAÇÃO MÁXIMA		15

24. Percebe-se aparente discrepância entre as pontuações atribuídas nos itens 1.3.1 e 1.3.2.

25. Nesse sentido, um tempo curto de experiência na realização de cirurgias (2 anos) recebeu maior pontuação do que um período longo de experiência em execução de serviços no âmbito do SUS (mais de 16 anos).

26. É certo que a finalidade da cessão do imóvel é que a entidade selecionada preste serviços de cirurgias, o que faz ser pertinente a atribuição de maior pontuação a essa atividade.

27. No entanto, ao contrário do escalonamento previsto no item 1.3.1, de acordo com o tempo de experiência, o item 1.3.2 previu apenas um tempo curto de experiência na atividade principal a ser prestada pela entidade selecionada.

28. Entende-se que a atribuição de maior pontuação às entidades que possuem maior tempo de experiência na realização de cirurgias é exigência decorrente do princípio da razoabilidade, na medida em que a finalidade da cessão é justamente a execução de atividades cirúrgicas.

29. Dessa forma, além da discrepância na comparação entre si das pontuações dos itens 1.3.1 e 1.3.2, há também falta de razoabilidade na ausência de escalonamento da pontuação do item 1.3.2.

30. Diante disso, o MPC-MG entende pela irregularidade da distribuição da pontuação dos critérios classificatórios, devendo os responsáveis serem citados para apresentar defesa e comprovar a razoabilidade da definição das pontuações, ou, alternativamente, adequar os critérios e refazer o processo de seleção.

D. Aditamento MPC-MG nº 3 – Ausência de estipulação de metas, de fiscalização e de formas de avaliação do serviço a ser prestado pela entidade selecionada

31. A unidade técnica propôs a emissão de determinação à FHEMIG para que incluía, no termo de cessão do imóvel, um cronograma de metas para as obras de adaptação e para a busca do potencial operacional de 500 procedimentos por mês, conforme mencionado pela FHEMIG.

32. Nem o edital nem o contrato previram metas ou exigências mínimas de qualidade e quantidade da prestação dos serviços de saúde pela entidade selecionada. Também não previram as formas de fiscalização e de avaliação, pela FHEMIG, dos serviços a serem prestados.

33. Nos esclarecimentos apresentados, a FHEMIG afirmou que a ausência dessas previsões decorre dos seguintes motivos: **(i)** a entidade selecionada ficará sujeita à fiscalização pelo Ministério da Saúde, pelas Secretarias Estadual e Municipal de Saúde, pela vigilância sanitária, pelos Conselhos de Saúde, pelo MPMG e pelo TCE-MG; e **(ii)** não há previsão de repasse financeiro à entidade, razão pela qual não haveria necessidade de tais exigências.

34. Na visão do MPC-MG, considerando que o prédio do HMAL pertence a uma fundação pública e que está atrelado à prestação de serviço público, caracterizando-se como bem público, sobre ele recaem diversas restrições e ônus ao proprietário (FHEMIG).

35. Nesse sentido, apesar de não ter sido previsto repasse financeiro à entidade selecionada, certo é que a própria cessão de uso do imóvel e a doação dos bens móveis já é um ônus financeiro suportado pela FHEMIG e concedido à entidade vencedora, de forma que a medida pretendida não pode ser caracterizada como absolutamente gratuita.

36. Além disso, a cessão não transfere a propriedade do imóvel, de forma que a FHEMIG, na condição de proprietária, continua com o ônus de conferir uso adequado ao bem que está afetado ao serviço de saúde. E não basta apenas conferir o uso a um terceiro sem

que acompanhe o efetivo uso que será dado.

37. Diante disso, em relação ao primeiro argumento apresentado pela FHEMIG, o MPC-MG entende que o fato de a entidade selecionada ficar submetida à fiscalização e controle de outros órgãos estatais não retira a responsabilidade da FHEMIG, como proprietária do bem, de também realizar a fiscalização e a aferição da qualidade dos serviços prestados.

38. Esse dever decorre diretamente de sua propriedade sobre o bem, que impõe o dever de dar, avaliar e garantir o melhor uso possível ao bem que está afetado à prestação de um serviço público.

39. Em relação ao segundo argumento da FHEMIG, o MPC-MG entende que a ausência de repasse financeiro, por si só, não caracteriza a gratuidade absoluta da medida, pois há claro benefício econômico repassado à entidade selecionada.

40. Com essas considerações, o MPC-MG entende que o estabelecimento de metas e exigências mínimas à entidade selecionada é requisito essencial à cessão do imóvel. Ademais, se já é a intenção da entidade prestar com qualidade e eficiência os serviços, em nada prejudicará essa estipulação de forma expressa.

41. A previsão de metas e exigências mínimas deve ser acompanhada da previsão de formas de fiscalização e de critérios de avaliação pela FHEMIG, como forma de conferir concretude às exigências feitas à entidade selecionada. Nesse sentido, deve haver previsão de que a prestação de serviços aquém do exigido pode acarretar o rompimento do contrato, com o consequente retorno dos bens móveis e imóveis à FHEMIG.

42. Diante disso, o MPC-MG entende pela irregularidade da ausência de previsão de metas, de exigências mínimas, de formas de fiscalização e de critérios de avaliação no edital ou em seus anexos, devendo os responsáveis serem citados para apresentar defesa, ou, alternativamente, alterar o edital e anexos para fazer constarem tais previsões.

E. Aditamento MPC-MG nº 4 – Necessidade de documentos complementares para subsidiarem a análise

43. Considerando as diversas notícias veiculadas com informações de que funcionários do HJXXIII relatam superlotação e má prestação do serviço de saúde pelo hospital após a absorção das atividades do HMAL, o MPC-MG entende ser pertinente requisitar à FHEMIG documentos complementares aos já encaminhados.

44. Nesse sentido, o MPC-MG requer o envio da relação de atendimentos e procedimentos, cirúrgicos ou não, que foram desmarcados desde a absorção das atividades do HMAL. Requer-se, também, essa informação relativa a anos anteriores, de forma comparativa.

45. Além disso, a FHEMIG informou que o ambulatório e o bloco cirúrgico do HMAL operavam com ociosidade de 75% e 25%, respectivamente. Como justificativa para esse fato, informou que “desde 2022, parte dos leitos foi interditada devido à necessidade de investimentos em infraestrutura e à falta de recursos humanos” (Memorando FHEMIG/CHU/DGE nº 22/2025).

46. Nesse ponto, o MPC-MG requer a prestação dos seguintes esclarecimentos: **(i)** qual é o fator estrutural no HMAL que gera a ociosidade relatada?; **(ii)** quais foram as medidas adotadas pela FHEMIG, desde 2022, para solução desse problema estrutural? Há impossibilidade fática ou financeira de solucionar a falha?; **(iii)** caso fosse solucionado o problema estrutural, qual o percentual da ociosidade seria reduzido?

F. Da medida cautelar

47. A unidade técnica propôs a revogação da medida cautelar (peça 118).

48. Considerando a possibilidade de realização de inspeção, bem como o risco apontado pela unidade técnica de que os dados apresentados pela FHEMIG podem não corresponder à realidade, sendo necessária a análise *in loco* da qualidade dos serviços atualmente executados no HJXXIII, o MPC-MG entende que a revogação da medida cautelar é medida em sentido oposto à realização da inspeção, razão pela qual deve ser mantida.



49. Além disso, conforme aditamentos ministeriais, está presente a probabilidade do direito, manifestada pelos indícios de irregularidades relevantes, bem como o perigo de dano, que consiste na dificuldade de serem efetuadas as correções apontadas em momento posterior à assinatura do contrato com a entidade selecionada.

50. Diante disso, o MPC-MG opina pela manutenção da medida cautelar.

CONCLUSÃO

51. Pelo exposto, o MPC-MG **OPINA:**

A. Pela realização da inspeção em caráter urgente na forma proposta pelo órgão técnico;

B. Pela manutenção da medida cautelar, para que a FHEMIG se abstenha de celebrar o contrato com a entidade selecionada até a decisão final pelo TCE-MG ou até a revogação expressa da medida;

C. Pela determinação à FHEMIG de apresentar esclarecimentos e documentos acerca dos seguintes pontos:

C.1. Envio da relação de atendimentos e procedimentos, cirúrgicos ou não, que foram desmarcados desde a absorção das atividades do HMAL pelo Hospital João XXIII, bem como dessa informação relativa a anos anteriores, de forma comparativa.

C.2. Em relação à ociosidade do HMAL relatada pela FHEMIG, decorrente de “necessidade de investimentos em infraestrutura”:

* Qual é o fator estrutural no HMAL que gera a ociosidade relatada?

* Quais foram as medidas adotadas pela FHEMIG, desde 2022, para solução desse problema estrutural? Há impossibilidade fática ou financeira de solucionar a falha?

* Caso fosse solucionado o problema estrutural, qual o percentual da ociosidade seria reduzido?

D. Pela **citação** da Sra. Renata Ferreira Leles Dias, Presidente da FHEMIG, para apresentar defesa.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2025.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES
Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais