



RELATÓRIO TÉCNICO PARA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA

Informações processuais

Processo: 193.912-2/2024

Fiscalizado: Empresa Cuiabana de Saúde Pública

Assunto: Representação de Natureza Externa

Representante: Instituto de Saúde Santa Rosa

Relator: Conselheiro José Carlos Novelli

Equipe: Lidiane Anjos Bortoluzzi – Auditora Pública Externa

Ordem de Serviço: 1344/2025

EM RESUMO

QUAL O OBJETO DA RNE?

A RNE refere-se a suposto desrespeito à vinculação orçamentária de despesas em saúde pública e à ordem cronológica de pagamentos indenizatórios realizados pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública.

O QUE SE CONCLUIU?

Concluiu-se pela **extinção do feito sem resolução do mérito**, considerando a ausência de interesse público a ser tutelado por esta Corte de Contas e a impossibilidade de se determinar o bloqueio de contas por esta via. Ressaltou-se, em suma, que questões de interesse exclusivamente privado que não envolvam o resguardo do interesse público a ser garantido pela TCE/MT.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. HISTÓRICO PROCESSUAL	3
3. OBJETO DA REPRESENTAÇÃO	4
4. PREVISÃO NORMATIVA DA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA.....	5
5. DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS PELA ECSP E PREFEITURA DE CUIABÁ.....	5
6. ANÁLISE TÉCNICA	7
7. CONCLUSÃO	9
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	9



RELATÓRIO TÉCNICO PARA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA

Processo: 193.912-2/2024

Fiscalizado: Empresa Cuiabana de Saúde Pública

Assunto: Representação de Natureza Externa

Representante: Laborsan Análises Laboratoriais Ltda

Relator: Conselheiro José Carlos Novelli

Equipe: Lidiane Anjos Bortoluzzi – Auditora Pública Externa

Ordem de Serviço: 1344/2025

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **relatório técnico de manifestação prévia convertido em relatório técnico conclusivo** em processo de Representação de Natureza Externa (RNE), com pedido de tutela de urgência em requerimento de priorização de pagamento proposta pela empresa **Laborsan Análises Laboratoriais Ltda**, alegando o inadimplemento de obrigações previstas no Termo de Compromisso oriundo do Processo nº 179.827-8/2024.

2. HISTÓRICO PROCESSUAL

2. Em 03/12/2024, esta Representação foi protocolada contendo **pedido de concessão de medida cautelar**¹, em face de eventual inadimplência referente ao contrato de prestação de serviços nº 022/2021/ECSP.

3. Antes de apreciar o juízo cautelar, o relator intimou os responsáveis, Srs. Emanuel Pinheiro, Prefeito de Cuiabá, Deiver Alessandro Teixeira, Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá, e Édson Fernandez, Diretor-Geral da ECSP, para manifestação em três dias quanto aos fatos articulados na peça inicial².

4. No período, a representante encaminhou nova manifestação referente ao processo nº 193.912-2/2024³. Os Srs. Emanuel Pinheiro, Prefeito de Cuiabá, e Paulo Cesar de F. Ponce Filho, Diretor-Geral da ECSP, se manifestaram no prazo estabelecido na decisão inicial, apresentando os documentos pertinentes⁴. Não houve, contudo, resposta por parte do Secretário Municipal de Saúde, Sr. Deiver Alessandro Teixeira.

¹ Documento Digital nº 550382/2024.

² Documento Digital nº 550658/2024.

³ Documento Digital nº 552683/2024.

⁴ Documento Digital nº 552719/2024 e 553127/2024.



5. Após, o processo foi encaminhado para análise técnica da Secretaria de Controle Externo para análise.

3. OBJETO DA REPRESENTAÇÃO

6. A representante relatou existir uma dívida acumulada de R\$ 5.649.079,36 pelo Município de Cuiabá e requereu a imediata regularização diante do risco de descontinuidade dos serviços essenciais. Ao final, formalizou proposta de parcelamento do débito em três parcelas mensais, iguais e sucessivas.

7. Em face de tais razões, requereu seja determinado a realização de pagamento integral e imediato pela ECSP, ou subsidiariamente autorizado o citado parcelamento ou medidas cautelares como o bloqueio de valores.

8. Citou o Termo de Compromisso no processo TCE-MT nº 179.827-8/2024 que teve por objetivo a solução consensual e específica para a crise de emergência na prestação do serviço de saúde pública nas unidades hospitalares municipais administradas pela Empresa Cuiabana de Saúde.

9. Explicou que no referido termo de compromisso, a empresa credora foi classificada como prioridade do tipo “classe 2”, alocada no grupo denominado como “Dívidas com fornecedores de bens e serviços médicos essenciais”, estando abaixo somente das obrigações decorrentes de pagamento de salários e afins, em razão do caráter alimentar.

10. Contudo, **nada apresentou acerca de possível descumprimento da ordem cronológica dos pagamentos.**

11. Disse que o passivo financeiro expressivo e em constante acumulação tem se tornado insustentável, de tal modo que vem dificultando o custeio de materiais, equipamentos e manutenção do quadro de pessoal técnico especializado e indispensável para o funcionamento adequado das operações, e continuidade dos serviços.

12. Salientou que, na hipótese de não ocorrer a regularização imediata dos pagamentos, a manutenção das operações se tornará insustentável, colocando em risco não apenas a paralisação da prestação de serviços essenciais, mas também a própria subsistência da empresa, que pode ser levada à falência.



4. PREVISÃO NORMATIVA DA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA

13. A Resolução Normativa nº 17/2020 inseriu regra processual que dá entonação mais garantista a alguns processos que tramitam neste Tribunal de Contas⁵.

14. Trata-se da exigência de se ofertar aos gestores e prováveis responsáveis, como regra⁶, a oportunidade de se manifestarem – em caráter facultativo – sobre os achados de fiscalização identificados pela equipe técnica, previamente à elaboração do Relatório Técnico Preliminar (art. 1º da RN nº 17/2020), caracterizando **uma nova fase no processo**.

15. A **manifestação prévia** permite aos gestores e responsáveis, conforme o caso, **(a)** apresentar esclarecimentos, documentos e/ou informações complementares para o saneamento dos achados de fiscalização, **(b)** comunicar as medidas já adotadas para regularizar os achados de fiscalização, com a necessária evidenciação, e **(c)** indicar os responsáveis diretos pelos achados de fiscalização, com a necessária comprovação (§2º, do art. 1º, da RN 17/2020).

5. DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS PELA ECSP E PREFEITURA DE CUIABÁ

16. Em sua resposta, a Empresa Cuiabana alegou que entre 01/01/2024 e 31/08/2024, a receita mensal repassada à ECSP foi de R\$ 19.892.744,92, o que, de acordo com a Auditoria Interna do órgão, significaria dizer que estava operando o ano de 2024 com um *déficit* de R\$ 45.740.849,30, com tendência de crescimento mês a mês, visto o fato de que o Governo do Estado de Mato Grosso teria aplicado retenção dos valores que deveriam ser repassados à Executada.

17. Disse que a atual situação de penúria financeira vivenciada pela empresa estatal não teve origem na atual gestão e que se trata de um processo longo e contínuo desde a pandemia de Covid-19, do Decreto de Calamidade Pública e do Período Interventivo.

⁵ Processos de Denúncias, Representações de Natureza Interna e Representações de Natureza Externa.

⁶ § 1º A oportunidade de manifestação prévia a que se refere o caput será concedida nos processos de Denúncias, Representações de Natureza Interna e Representações de Natureza Externa, **exceto** quando configuradas as situações seguintes:

I – em todos os processos, quando o prévio conhecimento dos achados de fiscalização pelos gestores ou responsáveis colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle;

II – nos processos com pedidos de medidas cautelares em que a urgência ou o perigo de ineficácia da medida, devidamente fundamentados, justifiquem a decisão.



18. Disse que há algumas exceções ao princípio da ordem cronológica para o pagamento, que, para serem devidamente enquadradas, devem ser motivadas e autorizadas pela autoridade competente, com a devida comunicação aos órgãos de controle e Tribunal de Contas.

19. Disse que o cumprimento à ordem cronológica de pagamentos é mais do que desejável pela administração, até mesmo por guardar pertinência com os princípios norteadores da Administração Pública. Entretanto, afirmou não se olvidar da situação financeira que há anos se encontra a Empresa Cuiabana de Saúde Pública - ECSP, a qual realiza a gestão de duas grandes unidades hospitalares (Hospital Municipal de Cuiabá "Dr. Leony Palma de Carvalho" - HMC e do Hospital Municipal São Benedito.

20. Explicou que o TAC assinado pela Empresa Cuiabana impôs um formato de controle contábil de gestão do fluxo de caixa implementado pelo Gabinete de Intervenção Estadual (cláusula 7.3.7), que a obriga a trabalhar financeiramente com um *déficit* mensal superior a 22%.

21. Por fim, destacou os pagamentos já realizados para a Representante: processos MPV nº 00.118.778/2019-1, 00.099.663/2019-1, 00.018.089/2024, 00.011.397/2024, 00.096.848/2019-1, 00.096.852/2019, 00.030.451/2020-1 e 00.018.889/2024, anexados à manifestação e pediu a improcedência da RNE diante dos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

22. Em sua manifestação, o Sr. Emanuel Pinheiro (ex-prefeito da capital) disse que a pretensão objeto dos autos possui natureza particular, que extrapola a competência desta Corte de Contas e destacou o perigo de irreversibilidade caso a tutela seja concedida no caso, bem como a sua natureza satisfativa.

23. Explicou, ainda, que seria irrazoável e desproporcional exigir que o Prefeito supervisione, pessoalmente, vigência de todos os contratos, todos as solicitações, a fim de no caso de eventual omissão de um gestor, de imediato determinar o cumprimento de suas funções.



6. ANÁLISE TÉCNICA

24. O tema tratado na RNE “cronologia de pagamentos na Empresa Cuiabana de Saúde Pública” aliado à “transparência dos atos administrativos” foi objeto de análise do Tribunal de Contas em pelo menos três oportunidades nos últimos exercícios:

- ✓ Na auditoria de conformidade realizada na Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá/MT – SMS e Empresa Cuiabana de Saúde Pública – ECSP finalizada em 11/03/2024⁷, que apontou:

Ausência de transparência das exigibilidades, com a discriminação do credor, da natureza da despesa, da fonte de recursos e da data da exigibilidade, contrariando o princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), os arts. 48, § 1º, II, e 48-A, I, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, e os arts. 6º, I, e 8º da Lei Federal nº 12.527/2011.

Pagamentos desobedecendo à ordem cronológica das exigibilidades, em preterição a outros credores. No elemento de despesa 39, fonte 1659, os pagamentos às empresas Med Wuicik Serviços Médicos S/S/ LTDA, Bone Medicina Especializada Ltda e PaladarNutri LTDA se deu a frente de outras empresas nas mesmas condições. No elemento de despesa 30, fonte 1659, as empresas Fama Distribuidora Hospitalar Eireli – ME, Farmace Indústria Químico-Farmacêutica Cearense Ltda e Endocárdio Comércio Prodmedicos Eireli ME foram preteridas na ordem cronológica de pagamentos.

- ✓ Nas contas de gestão de 2023 da Empresa Cuiabana de Saúde Pública⁸, que apresentou irregularidade em razão do descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação.
- ✓ Na Representação de Natureza Interna sob protocolo nº 54.646-1/2021 acerca da cronologia da ordem dos pagamentos.

25. O Termo de Compromisso celebrado em 15/05/2024 mediante o processo TCE-MT nº 179.827-8/2024 previu em suas cláusulas 4.6 e 4.7:

4.6 A ECSP deverá convocar, de forma gradual e na ordem estabelecida dos grupos e subgrupos (cláusulas 4.5, 4.3.1, 4.3.2 e 4.1), cada CREDOR visando a renegociação e acordo de desconto no pagamento do respectivo(s) crédito(s) e, se possível, parcelamento do pagamento, registrando em processo administrativo, ao menos, a convocação do CREDOR, o termo de ciência/concordância com o TERMO DE COMPROMISSO, a proposta (caso houver), o parecer jurídico, o parecer contábil/financeiro e o acordo firmado, com fundamento no art. 26 da LINDB e no art. 151 da Lei 14.133/2021,

⁷ Processo: 48.039-8/2023. Fiscalizados: Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá/MT – SMS e Empresa Cuiabana de Saúde Pública – ECSP. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli.

⁸ Processo: 181.698-5/2024. Fiscalizado: Empresa Cuiabana de Saúde Pública. Assunto: Contas anuais de gestão de 2023. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli



inclusive registrando a negativa/frustração de acordo ou o não comparecimento do CREDOR.

4.7 Na quitação dos créditos deverá ser observado o fluxo regular de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento), bem como registrado e mantidos em processo administrativo todos os documentos necessários para comprovação da despesa.

26. A representante, em nenhum momento, nem na inicial e nem na complementação de sua representação **apresentou qualquer evidência de descumprimento da ordem de pagamentos pela ECSP.**

27. Por outro lado, no caso concreto tratado nessa RNE, o cerne da controvérsia referiu-se à ausência de pagamentos pelos serviços prestados. Sobre isso, destaca-se que a ECSP demonstrou em sua manifestação que estava operando o ano de 2024 (janeiro a agosto) com um *déficit* de R\$ 45.740.849,30.

28. Especificamente quanto a esse ponto, convém dizer que ao TCE/MT não cabe **atuar em caso concreto para defender interesse privado.** Para tal, além de ser possível peticionar administrativamente diretamente ao órgão em tese inadimplente, o requerente poderá buscar resguardar os seus interesses junto ao Poder Judiciário, por meio de processo específico.

29. Nesse sentido, cita-se o art. 70 do Código de Processo Civil (CPC) que trata da capacidade processual das pessoas, ou seja, quem pode estar em juízo.

30. Efetivamente, tal qual destacado no Julgamento Singular nº 826/JCN/2024, de 21/11/2024, a Corte de Contas tem se posicionado no sentido de que não se insere no âmbito de atribuições do Tribunal de Contas substituir o Poder Judiciário na tutela de direitos e interesses subjetivos reivindicados por particulares, ainda que no contexto de contratos celebrados com entidades sujeitas à sua jurisdição.

31. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) expressa entendimento de que não compete ao Tribunal atuar nas questões de interesse exclusivamente privado que não envolvam o resguardo do interesse público. Tal entendimento decorre de uniformização de jurisprudência decidida pelo Plenário da Corte de Contas em 20/02/2019.

32. Assim, conclui-se pela extinção do feito sem resolução do mérito, considerando a ausência de interesse público a ser tutelado por esta Corte de Contas e a impossibilidade de se determinar o bloqueio de contas por esta via. Ressaltando, em suma, que questões de interesse exclusivamente privado que não envolvam o resguardo do interesse público.



7. CONCLUSÃO

33. Em que pese a fase processual referir-se ao relatório técnico de manifestação prévia, converte-se para relatório conclusivo, visto que, de todo o exposto, concluiu-se pela extinção do feito sem resolução do mérito, considerando a ausência de interesse público a ser tutelado por esta Corte de Contas.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Sugere-se ao Conselheiro Relator a extinção do feito sem resolução do mérito, considerando a ausência de interesse público a ser tutelado por esta Corte de Contas.

É o relatório técnico.

5ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, em 1º de abril de 2025.

(assinatura digital)⁹

Lidiane Anjos Bortoluzzi
Auditor Público Externo

⁹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.