



PROCESSO Nº	:	36.397-9/2018
ÓRGÃO	:	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA
ASSUNTO	:	RECURSO ORDINÁRIO REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
INTERESSADOS	:	EMANUEL PINHEIRO - RECORRENTE LUIZ ANTÔNIO POSSAS DE CARVALHO HUARK DOUGLAS CORREIA ALEXANDRE BELOTO MAGALHÃES DE ANDRADE
PROCURADOR	:	LUIZ MÁRIO DE BARROS
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Emanuel Pinheiro, Prefeito de Cuiabá, por intermédio de seu procurador, Dr. Luiz Mário de Barros, objetivando a reforma do Acórdão nº 593/2018 - TP, o qual homologou a medida cautelar concedida por meio do Julgamento Singular nº 1.160/JJM/2018, que suspendeu os procedimentos para a transferência da gestão do Novo Hospital e Pronto-Socorro de Cuiabá (NHPSMC) à Empresa Cuiabana de Saúde Pública (ECSP).

2. Realizado o juízo de admissibilidade deste recurso e decidido pelo seu conhecimento¹, esta relatoria determinou o envio dos autos à Secretaria de Controle Externo de Saúde e Meio Ambiente (Secex) para manifestação técnica e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de parecer.

3. Em suma, o recorrente busca a cassação da liminar concedida, em virtude do caráter discricionário da transferência da gestão em questão, bem como a suspensão ou arquivamento deste processo, em razão de o assunto estar sendo tratado no âmbito do Poder Judiciário.²

¹ Documento Digital nº 97088/2019

² Documento Digital nº 78289/2019



4. Isso posto, transcrevo abaixo o Acórdão nº 593/2018 – TP³, que homologou a medida cautelar concedida por meio do Julgamento Singular nº 1160/JJM/2018:

ACÓRDÃO Nº 593/2018 – TP

Resumo: PREFEITURA, CÂMARA E SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ. EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA QUE TRATA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES REFERENTES À TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DO NOVO HOSPITAL E PRONTO SOCORRO DE CUIABÁ À EMPRESA CUIABANA DE SAÚDE PÚBLICA. HOMOLOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESTADUAL E CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE).

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº **36.397-9/2018**.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 82, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c os artigos 79, IV, e 302 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto da Relatora e de acordo com o Parecer nº 5.564/2018 do Ministério Público de Contas, em **HOMOLOGAR** a Medida Cautelar adotada por meio do Julgamento Singular nº 1160/JJM/2018, divulgado no DOC do dia 13-12-2018, sendo considerada como data da publicação o dia 14-12-2018, edição nº 1504, nos autos da presente Representação de Natureza Interna que trata de possíveis irregularidades referentes à transferência da gestão do novo Hospital e Pronto Socorro de Cuiabá à Empresa Cuiabana de Saúde Pública, formulada em desfavor da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, sendo os Senhores Luiz Antônio Possas de Carvalho – atual Secretário Municipal de Saúde, Huark Douglas Correia – ex-Secretário Municipal de Saúde e Alexandre Beloto Magalhães Andrade – diretor-geral da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, os Senhores Emanuel Pinheiro – Prefeito Municipal e Justino Malheiros – Presidente da Câmara Municipal, cuja decisão **determinou: 1)** à Prefeitura, à Câmara e à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, nas pessoas dos seus gestores, **que suspendessem** os procedimentos de transferência da gestão do Novo Pronto Socorro de Cuiabá à Empresa Cuiabana de Saúde Pública, advertindo-os de que, no caso de desobediência, estariam sujeitos à multa diária no montante de 10 UPFs/MT, nos termos do artigo 297, §1º, da Resolução nº 14/2007; **2) a citação** dos Srs. Emanuel Pinheiro, Luiz Antônio Possas de Carvalho, Huark Douglas Correia e Alexandre Beloto Magalhães de Andrade, encaminhando-lhes cópia integral da Representação de Natureza Interna, a fim de que fosse assegurado o direito de defesa sobre os fatos apontados no Relatório Técnico Preliminar, no prazo máximo de 15 dias, como determina o artigo 61, § 2º, da Lei Complementar nº 269/2007; **3) o alerta** aos Responsáveis de que o silêncio implicaria na declaração de revelia para todos os efeitos legais, como prevê o artigo 6º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/2007; e, **4)** considerando a gravidade dos indícios observados nas contratações celebradas com as empresas Proclin (CNPJ 08.734.721/0001-37) e Qualycare (CNPJ 09.457.686/0001-19), consoante recomendação formulada pelo Ministério Público Federal à atual gestão da Prefeitura Municipal de

³ Documento Digital nº 262557/2018



Cuiabá e da Empresa Cuiabana de Saúde Pública, **que adotassem as medidas necessárias à instauração de novo procedimento licitatório**, a fim de assegurar a substituição da execução dos serviços promovidos por essas pessoas jurídicas, em observância ao artigo 37, XXI, da CF/88 e às demais normativas prescritas tanto na Lei nº 8.666/1993 como na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais); e, por fim, **em advertir** que, no caso de desobediência, os Responsáveis estarão sujeitos à multa diária no montante de 10 UPFs/MT, consoante autorização prescrita no artigo 297, § 1º, da Resolução nº 14/2007. **Encaminhe-se** cópia digitalizada dos autos ao Ministério Público Federal, ao Promotor de Justiça Célio Joubert Fúrio, da 35ª Promotoria de Justiça do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público de Cuiabá (Ministério Público Estadual) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, para conhecimentos e adoção das providências que entenderem necessárias.

5. Em seguida, apresento a síntese da manifestação do recorrente, com a respectiva análise ministerial.

**MANIFESTAÇÃO APRESENTADA EM SEDE DE PRELIMINAR PELO SR.
EMANUEL PINHEIRO – PREFEITO DE CUIABÁ – MT⁴**

6. O defendente argumentou que a Conselheira Relatora não havia oportunizado defesa antes do Julgamento Singular nº 1.160/JJM.

7. Afirmou que os argumentos da Secex são capazes apenas de autorizar a admissibilidade da representação, mas não a concessão da medida cautelar sem que todos os interessados se manifestassem previamente nos autos.

8. Alegou que a delegação da gestão do Novo Pronto-Socorro de Cuiabá é poder discricionário do Prefeito Municipal de Cuiabá.

9. O defendente mencionou que, com o objetivo de humanizar os serviços públicos de Cuiabá, encaminhou para a apreciação do Conselho Municipal de Saúde a proposta de adoção, para o Novo Pronto-Socorro, do mesmo modelo de gestão do Hospital São Benedito.

10. Descreveu que o Hospital São Benedito seria referência de atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e que a satisfação do usuário alcançou o patamar de 99 %, dentro da classificação “bom” e “ótimo”.

⁴ Documento Digital nº 78289/2019



11. O defendente também ressaltou que, em razão de a empresa ser 100 % pública e com histórico de excelência na gestão pública, propôs que a Empresa Cuiabana de Saúde Pública, responsável pela gestão do Hospital São Benedito, fosse também a responsável pela administração do Novo Pronto-Socorro.

12. Argumentou que, com esta empresa gerindo o Novo Pronto-Socorro, haveria uma série de vantagens, como tomada de decisões e realização de atos administrativos. Além disso, não estariam presos ao “retrocesso prejudicial” de burocracia da administração direta.

13. Quanto à possibilidade de lesão aos cofres públicos e agravamento da qualidade de prestação de serviço público, o defendente enfatizou que o Sr. Huark Douglas Correia foi exonerado do cargo em comissão que exercia antes do recebimento desta representação, o que demonstraria o equívoco em supor cometimento de uma gestão antieconômica e fraudulenta. Arguiu também que a decisão singular homologada pelo pleno merece ser reformada.

14. Por fim, requereu⁵:

A. A cassação da liminar que suspendeu os procedimentos de transferência da gestão do Hospital Municipal de Cuiabá - HMC à Empresa Cuiabana de Saúde Pública para continuidade dos atos do Executivo Municipal assegurando o funcionamento da referida unidade de saúde e consequente entrega de serviços públicos (saúde) a população cuiabana e mato-grossense, pois trata-se de poder discricionário do Prefeito Municipal Emanuel Pinheiro;

B. A suspensão do curso do processo da presente Representação de Natureza Interna representada pela Secex de Saúde e Meio Ambiente do TCE/MT, vez que os apontamentos elencados no referido relatório encontram-se no bojo da discussão dos autos do Processo nº 1044157-08.2018.8.11.0041 junto ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso, restando pendente de julgamento pelo Poder Judiciário;

C. Em atenção ao princípio da eventualidade, caso Vossa Excelência entenda pela perda do objeto da presente demanda, vez que os apontamentos elencados no referido relatório encontram-se em lide no poder judiciário, proceda o arquivamento dos autos, com as providências de praxe.

ANÁLISE DO RECURSO PELA EQUIPE TÉCNICA

⁵ Documento Digital nº 78289/2019, p. 18.



15. A Secex relatou que o Acórdão nº 593/2018 – TP, publicado em 21/12/2018, que homologou a Medida Cautelar adotada por meio do Julgamento Singular nº 1.160/JJM⁶, determinou aos gestores da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá a suspensão dos procedimentos de transferência da gestão do Novo Pronto-Socorro de Cuiabá (Hospital Municipal de Cuiabá) à Empresa Cuiabana de Saúde Pública, advertindo-os de que, em caso de desobediência, estariam sujeitos à multa diária no montante de 10 UPFs/MT, nos termos do artigo 297, § 1º, da Resolução nº 14/2007.

16. Alertou que nesse julgamento singular também restou consignado que, diante da gravidade dos indícios observados nas contratações celebradas com as empresas Proclin e Qualycare, fossem adotadas as medidas necessárias à instauração de novo procedimento licitatório, a fim de assegurar a substituição da execução dos serviços promovidos por essas pessoas jurídicas no Hospital São Benedito.

17. Quanto à alegação do Sr. Emanuel Pinheiro – Prefeito de Cuiabá – de que existe uma decisão judicial proferida pela Juíza Célia Regina Vidotti – titular da Vara Especializada em Ação Civil Pública e Ação Popular no Processo nº 1044157-08.2018.8.11.0041, a Secex informou que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPE/MT), autor dessa ação, requereu que a transferência dos serviços de saúde para o novo prédio do Pronto-Socorro Municipal (Hospital Municipal de Cuiabá) somente fosse realizada após o Prefeito apresentar o modelo de gestão a ser implantado, lotacionograma e especialmente o cronograma para apresentação dos serviços de saúde.

18. Informou que a magistrada pontuou que, a despeito de o Município de Cuiabá não ter apresentado o plano de gestão e o plano operacional, entendeu razoável não impedir que a nova unidade iniciasse o seu funcionamento, desobrigando o município a proceder à relocação imediata dos servidores que atualmente estão no Pronto-Socorro Municipal.

19. Além disso, conforme a equipe técnica, a decisão judicial autorizou a

⁶ Documento Digital nº 251266/2018.



contratação temporária para prover os cargos e empregos públicos para o novo hospital mediante processo seletivo simplificado com prazo máximo dos contratos de 240 (duzentos e quarenta) dias.

20. A equipe de auditoria entendeu que a decisão judicial não homologou e/ou validou a gestão do Novo Pronto-Socorro pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública, bem como não adentrou no mérito quanto às decisões emanadas do Acórdão nº 593/2018 – TP do TCE/MT.

21. Quanto à alegação da defesa acerca da existência de uma pesquisa de satisfação na qual teria sido a empresa avaliada positivamente por 99 % dos usuários do Hospital São Benedito, a equipe técnica mencionou que o defendente não apresentou documentos que demonstrassem o grau de satisfação dos usuários de saúde.

22. Asseverou que é cabível o controle de atos administrativos discricionários pelo TCE/MT, bem como o é neste caso da transferência da gestão do Novo Pronto-Socorro para a ECSP, pois esta afastou, entre outros, os princípios constitucionais da motivação, da eficiência e economicidade.

23. A equipe técnica relatou que não foram demonstrados estudos técnicos que comprovassem a viabilidade do tipo de administração por empresa pública preposta.

24. Destacou que a atuação do TCE/MT é um meio de proteção e concretização dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis (princípio da eficiência e economicidade dos atos públicos), cabendo a este Tribunal adentrar no mérito de decisão administrativa adotada pela Prefeitura Municipal de Cuiabá quando houver descompasso com o princípio da economicidade.

25. A Secex pontuou que, além dos indícios levantados na inicial desta RNI, há outros fatos que apontam no sentido de malversação de recursos públicos pela ECSP, quais sejam:

I. Apesar do Senhor Huark Douglas Correia – ex Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá e ex Diretor Técnico e Geral da Empresa Cuiabana de



Saúde Pública – não mais compor os *staff* na administração municipal, há indícios que o réu, após a segunda prisão ocorrida em função da “Operação Sangria”, fará delação premiada e detalhará o *modus* operante das empresas que prestam serviços à ECSP em troca de propina, bem como em outras áreas da saúde, conforme se verifica nas matérias jornalísticas; (Anexo I)

II. Em varredura no Diário Oficial do TCE, entre 01/03/2019 e 22/05/2019, constatou-se que foram abertos e homologados 15 procedimentos licitatórios pela ECPS, sendo que 73,33% destes foram por meio de Dispensa de Licitação com fulcro na situação de “emergência” e representam mais de 95% do volume financeiro aberto para a aquisição de bens e serviços de saúde no período pela ECSP e visam atender, em sua maioria, às suas necessidades junto ao Hospital Municipal de Cuiabá; (Anexo II)

III. Este fato corrobora os apontamentos constatados por este Tribunal acerca da falta de governança e planejamento junto à ECSP que desde o início de suas atividades (meados de 2015) tem se socorrido da dispensa de licitação como regra para aquisições de bens e serviços junto ao Hospital São Benedito e agora para o Hospital Municipal de Cuiabá;

IV. No mesmo sentido, a prática da dispensa de licitação por parte da ECSP corrobora os indícios já levantados pelas investigações conduzidas pela Defaz/MT que resultaram na “Operação Sangria” que resultou na prisão de agentes públicos envolto na condução desta empresa por desvios de recursos públicos e pagamento de propina a agentes políticos;

V. Ademais, além do desrespeito às normas licitatórias, a dispensa de licitação fere o princípio constitucional da isonomia e, principalmente, o da economicidade dos gastos públicos, uma vez que os preços praticados são, em geral, acima de mercado.⁷

26. Pelo exposto, a equipe técnica sugeriu **negar** o pedido recursal para cassação da liminar que suspendeu os procedimentos de transferência da gestão do Novo Pronto-Socorro de Cuiabá à Empresa Cuiabana de Saúde Pública e não atender ao pedido de suspensão desta RNI.

27. Por fim, sugeriu ainda o aumento da multa diária de 10 UPFs/MT para 50 UPFs/MT aos gestores envolvidos, diante da flagrante desobediência a determinação contida no item 1^o do Acórdão nº 593/2018 – TP, com base no artigo 297, § 1^o, da Resolução nº 14/2007.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

⁷ Documento Digital nº 111272/2019, fls. 9 e 10.

⁸ (...) determinou: 1) à Prefeitura, à Câmara e à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, nas pessoas dos seus gestores, **que suspendessem** os procedimentos de transferência da gestão do Novo Pronto Socorro de Cuiabá à Empresa Cuiabana de Saúde Pública, advertindo-os de que, no caso de desobediência, estariam sujeitos à multa diária no montante de 10 UPFs/MT, nos termos do artigo 297, §1^o, da Resolução nº 14/2007;



28. De acordo com o Ministério Público de Contas (MPC), a ECSP, criada pela Lei Municipal nº 5.723/2013, é uma empresa pública unipessoal, com personalidade jurídica de direito privado, cujo objetivo é prestar, por meio do SUS, serviços de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico ao Município de Cuiabá.

29. Ainda segundo o MPC, a referida empresa, que já administra o Hospital São Benedito de Cuiabá, recebeu a gestão do NHPSMC em 30/11/2018, após a aprovação do Conselho Municipal de Saúde com 20 (vinte) ressalvas (item “f” do Relatório Técnico - Documento Digital nº 249324/2018, fl. 4).

30. Destacou que a equipe de auditoria observou muitas falhas na delegação⁹, assim como o próprio MPC (Documento Digital nº 252413/2018), razão pela qual se manifestaram a favor da homologação da medida cautelar.

31. O MPC relatou que o recorrente apresentou recurso de agravo em 21/1/2018 (Documento Digital nº 148381/2018), o qual não foi conhecido. Ainda no tocante a esse recurso, o órgão ministerial entendeu que, embora tenha sido protocolado tempestivamente, a interposição deu-se após a emissão e a publicação do Acórdão nº 593/2018 - TP, ocasião em que a decisão singular já havia sido homologada pelo Acórdão.

32. O MPC reconheceu que o curto lapso temporal entre a decisão singular e a sua homologação por acórdão pode ter contribuído com a interposição do recurso indevido. Por isso, sugeriu a devolução do prazo recursal à parte, para eventual interposição de recurso pertinente – recurso ordinário – para enfrentar o Acórdão do Tribunal Pleno, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

33. Enfatizou que não houve prejuízo à parte, que posteriormente veio a exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa com a apresentação do recurso ordinário. Assim, embora alegue que tenha sido prejudicado com o não conhecimento do recurso de agravo, para o *Parquet*, o defendente teve um prazo

⁹ Documento Digital nº 249324/2018, fls. 3 a 9.



total generoso para a apresentação dos fatos e argumentos para o exercício da sua defesa.

34. O MPC ainda asseverou que os provimentos de natureza cautelar visam conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada. Destacou que, não raro, esse retardo na finalização dos processos tem origem na omissão do administrador em fornecer os elementos necessários para o resultado definitivo do exame da controvérsia.

35. Mencionou que é necessário que o Tribunal de Contas disponha da possibilidade de adotar medidas preventivas antes da conclusão da questão de mérito, a qual poderá futuramente inclusive apontar em sentido contrário do que foi decidido em sede de cautelar.

36. Afirmou que os interessados foram citados não só na inicial da Representação Interna, mas também quando da homologação da medida cautelar, em respeito aos ditames regimentais. Desse modo, segundo o MPC, não foi verificado desrespeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa nos autos.

37. Em relação à alegação de ingerência no poder discricionário e na delegação da gestão do HMC, o MPC enfatizou que o poder discricionário do administrador público, que deve envolver o exame da conveniência e da oportunidade da prática do ato, não é ilimitado.

38. Desse modo, não pode ser confundido com arbitrariedade ou liberalidade, uma vez que, via de regra, o ato é vinculado quanto ao fim, à competência e à finalidade. Assim, a discricionariedade deve ser submetida à lei e ao interesse público, deparando-se com vários limites no ordenamento jurídico vigente.

39. Portanto, para o MPC, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, no exercício do controle externo, é competente para examinar os atos discricionários dos seus jurisdicionados em face da Constituição Federal, da



Constituição Estadual, da lei e dos princípios implícitos e explícitos presentes no ordenamento jurídico, especialmente os da razoabilidade e da proporcionalidade.

40. No tocante à questão da delegação da gestão do HMC, o MPC descreveu que já tratou pormenorizadamente das irregularidades relacionadas ao assunto, razão pela qual manteve o posicionamento exarado no Parecer Ministerial nº 5.564/2018¹⁰.

41. O MPC discorreu que o ajuizamento de outra ação no Poder Judiciário não retira a competência deste Tribunal de Contas para instaurar e julgar a representação de natureza interna, exercendo suas funções fiscalizatória e sancionatória, uma vez que há independência entre as instâncias administrativa, civil e penal, razão pela qual não há necessidade de aguardar o desfecho do Processo nº 1044157-08.2018.8.11.0041 no âmbito do TJ/MT.

42. Sustentou que o poder político, embora uno, na prática reparte-se por meio de suas funções institucionais atribuídas a órgãos diversos e independentes que são, contudo, harmônicos. Isso inclui o Tribunal de Contas da União (TCU) e os seus congêneres nos Estados e no Distrito Federal.

43. O órgão ministerial entendeu que não há fundamento no pedido do recorrente para a suspensão da RNI com base no argumento de que há um processo judicial em trâmite.

44. Com relação à pesquisa de satisfação realizada no Hospital São Benedito, segundo o MPC, mesmo com bons resultados, ela não seria suficiente para isentar o recorrente de todas as irregularidades já elencadas pela Secex e pelo próprio *Parquet*.

45. Assim sendo, o MPC opinou no sentido de que, diante da inexistência de máculas no acórdão recorrido, o presente recurso não deve ser provido, mantendo-se incólume o conteúdo daquela decisão.

46. Por fim, o MPC concluiu seu parecer com os seguintes encaminhamentos:

¹⁰ Documento Digital nº 252413/2018.



a) preliminarmente, pelo conhecimento do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Emanuel Pinheiro, Prefeito Municipal de Cuiabá, contra o Acórdão nº 593/2018 – TP, em vista do preenchimento dos requisitos de admissibilidade do art. 273 do RI/TCE-MT;

b) no mérito, pelo não provimento do recurso, mantendo-se os demais termos do Acórdão nº 593/2018-TP.

É o relatório.

Cuiabá/MT, 13 de agosto de 2019.

(assinatura digital)

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)