

TRIBUNAL DE C

e-DOC 305865A4

Protocolo:

Proc 00600-00004091/2020-36-e

104687/2020

e-Doc: E68EEF8B

12/08/2020 15:56:48

[www.tc.df.gov.br/consultas](http://www.tc.df.gov.br/consultas)



**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

**PROCESSO Nº:** 4091/2020-e

**JURISDICIONADA:** Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito  
Federal – IGESDF

**EMENTA:** Representação nº 45/2020 – CF ofertada pelo  
Ministério Público de Contas versando sobre  
contratações celebradas pelo IGESDF para soluções de  
informática, publicidade e telemedicina.

**ESCLARECIMENTOS**

O Instituto de Gestão Estratégica em Saúde do Distrito Federal - IGESDF fora instituído pelo Poder Executivo do Distrito Federal, mediante autorização da Câmara Legislativa do DF por meio da aprovação da Lei nº 5.899 de 03 de julho de 2017, alterada pela Lei nº 6.270/2019. Nestes termos:

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o serviço social autônomo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica*

Hospital de Base do Distrito Federal  
SMHS Q. 101, Área Especial – 70.335-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-1426 - E-mail: juridico@ihdf.org

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

*qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.*

O Poder Executivo, nos limites da autorização legislativa, publicou o Decreto nº 38.332, de 13 de julho de 2017, alterado pelo Decreto 39.674, de 19 de fevereiro de 2019 que regulamentou a atuação do IGESDF no âmbito de suas competências legalmente constituídas. Observa-se, assim, que o IGESDF está organizado na forma de Serviço Social Autônomo como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativo. Dito isso, é imperioso lembrar que o Serviço Social Autônomo não integra a Administração Pública Direta ou Indireta, portanto, os princípios e a legislação incidente sobre estes entes são diversos daqueles aplicáveis ao Estado.

Considerada sua natureza jurídica, o Instituto de Gestão Estratégica da Saúde deve observar a legislação privada, inclusive no que se refere ao regime de pessoal, ao processo de compras de bens e serviços e de contabilidade e finanças com as derrogações impostas na lei autorizava correspondente.

Os Serviços Sociais Autônomos detêm sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, vocacionadas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais e são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas em leis orçamentárias, além de estarem obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo; e, por fim, submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

Muito embora haja a distinção entre o SSA e Administração Pública, o IGESDF tem como seu mister servir em utilidade pública, no âmbito do serviço público de saúde, que se traduz no empenho da pessoa jurídica de direito privado em desempenhar ações de responsabilidade do Estado, em regime de cooperação com este. Não há o caráter imprescindível nessa transferência,

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

pois é apenas oportuna e vantajosa para o interesse coletivo. O Decreto-lei 3.365/41 prevê no artigo 5º as hipóteses de utilidade pública:

*Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:*

- a) a segurança nacional;*
- b) a defesa do Estado;*
- c) o socorro público em caso de calamidade;*
- d) a salubridade pública;*
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;*
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;*
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;*
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;*
- [...]*
- p) os demais casos previstos por leis especiais.*

Vislumbra-se, nessa toada, que a prestação de serviços públicos ou o implemento das condições para a realização destes, consubstanciam o conceito de utilidade pública. Já o interesse coletivo está intrinsecamente ligado à proteção de direitos sociais, dentre eles, o direito à saúde pública. A Constituição Federal, em seu artigo 6º estipula quais os direitos que devem ser assegurados pelo Estado, onde todos os cidadãos detêm interesse difuso sobre a saúde da sociedade de forma geral. Vejamos:

*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Infere-se, portanto, que a natureza das atividades desenvolvidas, a forma de financiamento e o regime de controle a que se sujeita o IGESDF permitem inseri-lo no conceito original de serviço social autônomo, vinculada

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

tecnicamente e financiada por recursos do orçamento do Distrito Federal, por meio de contrato de gestão.

Além disso, tais entidades são completamente fiscalizadas pelo Poder Público porém não integram a administração direta ou indireta e, com isso, não precisam se submeter à lei de licitações, ao princípio do concurso público para seleção de empregados, mesmo contratados sob o regime celetista e a remuneração dos colaboradores, conselheiros e diretores seguem regras de mercado, ou seja, não são limitados pelo teto do serviço público.

No âmbito federal, que costuma definir as bases jurídicas a serem adotadas pelos demais entes federativos, a matéria está regulada pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que "dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais".

Desta feita, a irresignação acerca das parcerias existentes entre as organizações sociais e órgãos da administração é uma tese antiquada, de pouca racionalização técnica e de esparsa reflexão sobre a eficiência do Estado e as necessidades da sociedade. O processo de publicização de atividades públicas no Brasil, busca dar aplicabilidade concreta à parte final do art. 37 da Constituição Federal - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - onde todos estes preceitos axiológicos devem ser perseguidos por todos aqueles que desempenham função pública de estado, sob o regime público.

A eficiência da Administração Pública não é princípio de menor estatura, considerados os demais previstos na Constituição, ao contrário, a negligência e inobservância do Princípio da Eficiência representa o colapso do Estado brasileiro que não atingiu os padrões de qualidade na prestação de serviços públicos, o que, por sua vez, gera a sensação de falência do Estado perante a

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

sociedade brasileira, em especial às classes menos favorecidas que mais demandam serviços do Poder Público.

O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal detém natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, ou de entidade paraestatal que abrange pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império. Não abrange, desta feita, a Administração Pública Direta ou Indireta e tratam-se de pessoas privadas que exercem função típica, embora não exclusiva do Estado.

Importante destacar que não há relação de hierarquia entre a Administração Pública e as entidades paraestatais. Segundo Hely Lopes Meirelles *“as entidades estatais prestam-se a executar atividades impróprias do poder público, mas de utilidade pública, de interesse da coletividade e, por isso, fomentadas pelo Estado, assim, sendo seus dirigentes sujeitos ao mandado de segurança e ação popular.”* Os serviços sociais autônomos na área de saúde, em termos de orçamento e pessoal, representam apenas 10% do montante destinada à área pelo orçamento anual. Isso ocorre justamente em decorrência do mister deste Instituto, qual seja o regime de simples cooperação com o Poder Público, sem qualquer pretensão de substituí-lo.

Os serviços sociais autônomos contemporâneos, que não se confundem com os serviços sociais autônomos tradicionais (que integram o sistema S), são resultados dos esforços dos governos locais em atender as demandas relacionadas, em sua maioria, à direitos sociais, tal como o direito à saúde. Isso ocorre pois o arcabouço jurídico incidente sobre as ações públicas acabaram por inviabilizar a prestação do serviço de forma célere, em total dissonância da aplicabilidade do Princípio da Eficiência da Administração Pública.

No caso em tela, a Representação ofertada pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal, acerca da contratação de serviço que abrange o desenvolvimento de solução tecnológica para atendimento digital e em tempo

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

real da população do Distrito Federal, a fim de esclarecer dúvidas sobre o Covid-19, e, ainda, disponibilizar informativos digitais para o esclarecimento de dúvidas da população, classificar os sintomas dos usuários com suspeita de contágio e encaminhá-los devidamente ao sistema público de saúde

O objetivo do projeto, além de diminuir a sobrecarga das unidades de saúde, é de fornecer dados estratégicos para os órgãos públicos tomarem decisão e constituírem políticas de combate à pandemia.

A aquisição desta solução justifica-se pela essencialidade da ampla divulgação do conhecimento sobre o Covid-19 de maneira que o usuário não necessite, a princípio, se deslocar de sua residência, utilizando-se de ferramenta já presente no cotidiano da população, qual seja, um aparelho de celular, notebook, dentre outros

Ao interagir com o programa através de número de WhatsApp, o usuário passa por dois níveis de atendimento. O primeiro é realizado por inteligência artificial, o robô Ana; e o segundo, por atendimento humano não médico. Apesar de não se tratar de telemedicina, prestação de serviço médico à distância, todo o fluxo de atendimento é supervisionado por médicos especialistas para evitar que informações incorretas sejam passadas para os usuários.

É possível que o usuário, dentre outras ações, realize uma autoavaliação de seus sintomas e, baseado nas respostas que o usuário informar, os atendimentos subsequentes irão indicar qual serviço público de saúde é mais adequado para ele, a saber UBS, UPA ou SAMU.

O projeto não para por aqui. Todos os usuários que apresentarem sintomas compatíveis com a COVID-19, encaminhados ou não para unidades de saúde, são monitorados por inteligência artificial, o robô Gabriela, durante 14 dias após o primeiro atendimento.

Diariamente é perguntado ao usuário sintomático o nível de intensidade dos sintomas relatados. Todas as informações dos atendimentos e monitoramentos são utilizadas pela Vigilância Epidemiológica da Secretaria de

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

Saúde do Distrito Federal através de um painel de análise de dados fornecido pelo programa. A partir disso, é possível que agentes públicos de saúde entrem em contato com os casos que apresentem evolução negativa dos sintomas e/ou que tenham potencial eminente de piora, como os casos de pacientes com comorbidades ou que moram em domicílios com muitos moradores por quarto disponível.

Em apenas 90 dias de programa, já foram trocadas mais de 417.108 mensagens no WhatsApp. Cerca de 27.000 usuários foram atendidos, dentre eles, mais de 13.700 são monitorados diariamente.

O programa também realiza um trabalho de busca ativa nas redes sociais. Analistas interagem com publicações para dirimir dúvidas sobre a COVID-19 e divulgar o serviço de atendimento. Cerca de 1,3 milhões de usuários de internet no Distrito Federal e entorno já foram impactados.

A avaliação diária de diferentes sintomas para uma amostra superior a 13 mil usuários durante 14 dias, além de vários outros cruzamentos de dados realizados, possibilitará pesquisas inovadoras na área médica assim como na elaboração de políticas públicas de combate às pandemias. O IGESDF não medirá esforços para fazer o seu papel no combate a esse inimigo invisível que afligiu as famílias de 1.572 vítimas do Coronavírus no Distrito Federal até o momento.

Por fim, cabe ressaltar que o procedimento de contratação não busca a prestação de serviço de telemedicina conforme objeto do contrato. O serviço de telemedicina é regulado pela Resolução nº 1.643/2002 do Conselho Federal de Medicina.

Observa-se que o serviço prestado pela empresa contratada se limita à prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), na modalidade de SaaS (software como serviço), para atendimento à população do Distrito Federal no combate ao Covid-19.

Nesse sentido, caso haja, por meio de Inteligência artificial, a constatação de necessidade de atendimento médico, o usuário é encaminhado



**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

para um analista que indicará as unidades de saúde para acolhimento do paciente.

O serviço contratado auxilia os usuários no procedimento de autoavaliação e, quando identificado algum sinal de agravamento, este é encaminhado para a rede de saúde pública do Distrito Federal.

Afirma o Ministério Público de Contas do Distrito Federal que o Distrito Federal possui serviço próprio, qual seja o TELECOVID. Desta feita, erra o MPC/DF, data vênua, em afirmar que trata-se de publicidade do tipo utilidade pública ou de telemedicina. O que temos aqui, em verdade, é o singelo jogo de palavras para indução errônea da Corte de Contas.

Reiteramos, assim, que o objeto do contrato é a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), na modalidade de SaaS (software como serviço), para atendimento à população do Distrito Federal no combate ao Covid-19. Desta feita, deve o r. MPC/DF trazer aos autos a constatação objetiva de coincidência de objeto contratado. A simples demonstração verbal de similitude de ações não se mostra suficientemente idôneo capaz de afirmar-se a existência de falha administrativa na espécie.

Outrossim, conforme análise serena do objeto, o contratado não presta serviço de telemedicina e, por isso, não necessita de experiência nesta área para contratar. Estamos diante, em verdade, de auxílio na autoavaliação prévia do paciente visando a diminuição do volume de pacientes não contaminados, evitando-se o contágio por aglomeração em equipamentos públicos de saúde.

### **CONCLUSÃO**

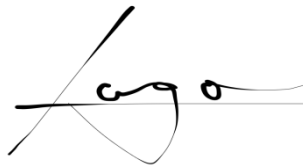
Por todo o exposto, o Instituto de Gestão Estratégica da Saúde do DF requer:

- a) O não conhecimento da Representação por ausência de ilegalidade na matéria;
- b) Em caso de conhecimento, que no mérito seja negado provimento;

**Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal**  
Assessoria Jurídica

- c) A abertura de prazo para juntada de documentos que as partes supõem necessárias.

Sem mais para o momento, pede-se deferimento.



Bruno Lago  
OAB/DF 53.467  
CPF: 034.661.051-61



## ASSESSORIA JURÍDICA

### PROCURAÇÃO AD JUDICIA

#### O INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO

**FEDERAL - IGESDF**, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, constituído sob a forma de **Serviço Social Autônomo**, com instituição autorizada pela Lei nº 5.899, de 03 de julho de 2017, alterada pela Lei nº 6.270/2019, regulamentado pelo Decreto nº 39.674/2019, regido pelo Estatuto aprovado pelo Conselho de Administração, em 15-08-2017, homologado pelo Governador do Distrito Federal, em 16-08-2017, e registrado no Cartório do 2º Ofício de Registro Civil e Casamentos, Títulos, Documentos e Pessoa Jurídicas de Brasília, em 18-08-2017, devidamente inscrito no CNPJ 28.481.233/0001-72, com sede no Setor Médico Hospitalar Sul - SHMS, Área Especial, Quadra 101, 12º andar, Asa Sul, Brasília (DF), neste ato representado pelo Vice-Presidente (presidente interino) **SERGIO LUIZ DA COSTA**, brasileiro, enfermeiro, casado, com CI/RG 27.489.519-5 e CPF 206.473.408-28, **nomeia e constitui como seus procuradores-jurídicos os ADVOGADOS** **RADAM NAKAI**

**NUNES, OAB/DF 14.308, KELLY CRISTINA DE SOUZA SOBRAL,**

**OAB/DF 39.177, AGUINWTON QUINTINO DÂMASO GRAÇA, OAB/DF**

**63.279, SAMANTHA AZEVEDO LOUZEIRO, OAB/DF 44.977, BRUNO**

**ARAÚJO BESERRA LAGO, OAB/DF 53.467, TÚLLIO CUNHA**

**NOGUEIRA AGUIAR, OAB/DF 65.833** outorgando-lhe(s) amplos poderes,

inerentes ao bom e fiel cumprimento deste mandato, bem como para o foro em geral, poderes da cláusula *ad judicium et extra*, conforme estabelecido no artigo 105, do CPC, para representá-lo em qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, podendo propor contra quem de direito as ações competentes e defendê-lo nas contrárias, até final decisão, usando os recursos legais e acompanhando-o, podendo atuar em conjunto ou separadamente, podendo substabelecer, quando necessário. **Em especial para atuar nas ações judiciais em que o IGESDF está sendo demandado - AUTOR OU RÉU - no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios/TJDFT e/ou Tribunal Regional Federal da 1ª Região/ TRF, primeira e segunda instâncias judiciais, bem como Tribunais Superiores (STJ, TST e STF). Assim como, para atuar no Tribunal de Contas da União - TCU e no Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.**

Brasília - DF, 28 de julho de 2020.

**SERGIO LUIZ DA COSTA**  
Diretor Presidente do IGESDF

**Zimbra****protocolo@tc.df.gov.br**

---

**PROCESSO Nº: 4091/2020**

---

**De :** BRUNO ARAÚJO BESERRA LAGO  
<bruno.lago@igesdf.org.br>

qua, 12 de ago de 2020 15:05

 2 anexos**Assunto :** PROCESSO Nº: 4091/2020**Para :** protocolo <protocolo@tc.df.gov.br>

Prezado Sr. Chefe de Protocolo,

Com os cumprimentos de rotina, venho por meio deste, consideradas as alterações no procedimento de protocolo em virtude da pandemia por COVID-19, protocolar:


- 1) Esclarecimentos;
- 2) Procuração.

Nestes termos, nos colocamos à disposição para dirimir eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

Bruno Lago  
OAB/53.467  
61 999-286-216  
IGESDF

---

 **Procuração atualizada 28-JULHO-2020 - assinada.pdf**  
742 KB **4091-2020-e.pdf**  
653 KB

---