



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 00600-00004091/2020-36.
- Órgão/Entidade:** Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF).
- Assunto:** Representação.
- Ementa:**
- Representação nº 45/2020 – GPCF, formulada pelo MP de Contas (Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira), versando sobre supostas irregularidades nos Contratos nºs 32/2020 e 51/2020, celebrados entre o IGESDF e as empresas SMART 7 DIGITAL LTDA ME e FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME, respectivamente;
 - Decisão nº 3026/2020: Conhecimento da exordial. Determinação para que o IGESDF apresentasse esclarecimentos. Oitiva facultativa das empresas contratadas;
 - Decisão nº 3569/2020: Concessão de prorrogação de prazo à empresa SMART 7 DIGITAL LTDA ME;
 - **Nesta fase:** Análise de mérito;
 - Corpo Técnico: Propõe considerar improcedente a Representação nº 45/2020 – GPCF, autorizando-se o acompanhamento da execução dos ajustes indicados neste feito mediante inspeção;
 - MP de Contas: Parecer divergente. Pugna pela realização de nova diligência para, entre outras questões, evidenciar os valores aplicados nos referidos contratos, sem prejuízo da inspeção sugerida pelo Órgão Instrutivo;
 - **VOTO** convergente com a Unidade Técnica.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 45/2020 – GPCF (peça 11 e anexos de peças 1 a 10), formulada pelo MP de Contas, versando sobre supostas irregularidades nos Contratos nºs 32/2020 e 51/2020, celebrados entre o IGESDF e as empresas SMART 7 DIGITAL LTDA ME e FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME, respectivamente.

Na assentada anterior, em juízo de admissibilidade, o Tribunal proferiu a Decisão nº 3026/2020 (peça 22), *verbis*:

DECISÃO Nº 3026/2020

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação nº 45/2020-CF, formulada pelo Ministério Público junto à Corte (peça 11); II – determinar, com esteio no



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

art. 123, § 3º, c/c o art. 230, § 7º, do RI/TCDF, ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, que apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor do que foi delineado na peça inaugural, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, inserindo uma tabela contendo o número verificador dos documentos citados (número do SEI – e os respectivos códigos CRC), a fim de viabilizar o acesso ao inteiro teor desses documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis; III – conceder igual prazo para que as sociedades empresárias Smart 7 Digital Ltda. - ME, CNPJ 19.416.207/0001-70, e Fértil Comunicação e Marketing Ltda., CNPJ 10.589.522/0001-24, se assim desejarem, apresentem os esclarecimentos que entenderem pertinentes acerca da exordial; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator, da Representação do Parquet especial e desta decisão ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, bem como às sociedades empresárias Smart 7 Digital Ltda. - ME e Fértil Comunicação e Marketing Ltda. para subsidiar o cumprimento dos item II e III retro; b) o retorno dos autos à SEASP, para as providências cabíveis.

(Processo nº 00600-00004091/2020-36-e, Rel. Conselheiro MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA, Sessão Ordinária nº 5219, de 29/07/2020)

Em atenção aos itens II e III do *decisum* supra, foram acostadas as seguintes manifestações: FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME (peça 31), IGESDF (peça 32) e SMART 7 DIGITAL LTDA ME¹ (peça 33).

O momento processual desafia o exame meritório da Representação nº 45/2020 – GPCF à luz dos esclarecimentos apresentados, bem como dos opinativos lançados pela Unidade Técnica e pelo Órgão Ministerial.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 109/2020 – DIASP3 (peça 37), manifestou-se nos seguintes termos:

II.5 Análise

54. Inicialmente, em virtude dos argumentos apresentados pelo IGESDF quanto à sua natureza jurídica e a necessidade de observar a legislação privada, inclusive no que se refere a processos de compras de bens e serviços, cabe reafirmar que embora possua personalidade jurídica de direito privado, está sob a jurisdição desta Corte de Contas conforme art. 1º, VII, X, XIV da Lei Complementar 1/94 - Lei Orgânica do TCDF⁵, mormente porque gerencia recursos públicos, em consequência do contrato de gestão firmado com o Governo do Distrito Federal por intermédio da SES/DF.

55. Adicionalmente, a Lei Distrital 5.899/2017, que criou o Instituto, estabelece que esta Corte de Contas possui a competência de fiscalizar a execução do contrato de gestão, conforme a seguir:

¹ Foi-lhe concedida prorrogação de prazo, nos termos da Decisão nº 3569/2020 (peça 28).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“Art. 2º Compete à Secretaria de Estado de Saúde supervisionar a gestão do IHBDF, observadas as seguintes normas e disposições: (...) III - o contrato de gestão deve observar os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e economicidade, e deve especificar o programa de trabalho proposto pelo IHBDF, estipular as metas a ser atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a ser utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, atendendo ao quadro epidemiológico e nosológico do Distrito Federal e respeitando as características e a especificidade da entidade; (...) VI - a execução do contrato de gestão é supervisionada pela Secretaria de Estado de Saúde e fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal -TCDF, que verifica, especialmente, a legalidade, a legitimidade, a operacionalidade e a economicidade no desenvolvimento das respectivas atividades e na consequente aplicação dos recursos repassados, com base nos critérios referidos no inciso III.”

56. Posto isso, traremos os pontos levantados pelo MPjTCDF quanto ao Contrato nº 32/2020, celebrado com a Smart7, os esclarecimentos trazidos aos autos pelo IGESDF e pela empresa, e a análise dos argumentos.

57. O MPjTCDF aponta que muitas das soluções visadas pelo contrato já seriam objeto de campanhas da mídia, de entes públicos e privados, gratuitamente, como o Telecovid, o Disque Saúde e o próprio sítio eletrônico do IGESDF.

58. O IGESDF esclarece que o objetivo do Contrato com a Smart7 é fornecer dados estratégicos para os órgãos públicos tomarem decisões e consituírem políticas de combate à pandemia, como também diminuir a sobrecarga das unidades de saúde.

59. A Smart7 argumenta que o Parquet não teria obtido informações essenciais para compreensão dos serviços prestados no âmbito do contrato em tela, que teria como finalidade municiar o poder público com dados precisos e confiáveis sobre sintomas, perfil demográfico, localização e diversos outros elementos destinados ao auxílio das definições de políticas públicas de enfrentamento e combate à pandemia, que estão em desenvolvimento.

60. Acrescenta que, apesar da existência de algumas iniciativas públicas e privadas destinadas a informar toda a população sobre as características e consequências da COVID-19 e seus sintomas, nenhuma delas se assemelha ao Contrato firmado com a Smart7.

61. Realmente, ao verificar os outros serviços e contratos em comparação com o ajuste celebrado pelo IGESDF e a Smart7 não se pode afirmar que tenham as mesmas características, o que, por si só, torna impossível a comparação, veja-se, por exemplo, o objeto do contrato, conforme Anexo IV-Rep 45/2020-GPCF (peça 7):

“DO OBJETO CLÁUSULA SEGUNDA - O objeto deste instrumento é a contratação emergencial de empresa especializada na 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, conforme justificativa, especificações, quantidades e demais condições constantes no Elemento Técnico Emergencial nº 2/2020 –GESIN (37439535), para atender às necessidades da Gerência de Sistemas da Informação do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal. PARÁGRAFO PRIMEIRO – O prazo de entrega e inicialização do serviço é de 72 (setenta e duas) horas após a assinatura do contrato. DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO CLÁUSULA TERCEIRA - O serviço abrange o desenvolvimento de solução tecnológica para atendimento

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

digital e em tempo 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. PARÁGRAFO PRIMEIRO- Toda a informação produzida pela central de serviços automatizada deverá ser tratada e entregue através de Painéis de Controle Gerenciais (dashboards) de forma a prover conhecimento ao IGESDF para tomadas de decisões assertivas quanto às ações a serem tomadas referentes ao Covid-19. PARÁGRAFO SEGUNDO – Sinteticamente, a solução deverá conter: I - Chatbot de atendimento: a) A solução deverá prover sistema que possibilite a interação entre Assistente Virtual e a população através de mensagens instantâneas via Whatsapp, o qual será capaz de responder automaticamente aos questionamentos da população do Distrito Federal sobre o Coronavírus, preservando o diálogo e garantindo a continuidade da compreensão do usuário durante o atendimento; b) A solução deverá possuir a capacidade de entender a real intenção do usuário através de perguntas de esclarecimento para um atendimento assertivo; c) A solução deverá conter o recurso de “autonavegação”, possibilitando levar o usuário para determinada página web ou área de conteúdo relacionado à sua pergunta; d) A solução deverá tratar gírias, termos regionais e neologismos, de forma a entender a real intenção dos usuários ao efetuarem uma pergunta ou busca por conteúdo. e) Esta solução deverá usar a API oficial do WhatsApp Business, fornecendo até 250 mil atendimentos por mês através do chatbot, levando em consideração que o WhatsApp é aplicativo de mensagem instantânea mais usado pelos brasileiros, obtendo, portanto, maior alcance da população. II - Central de Atendimento para o Covid-19: a) Após a tratativa inicial dada pelo chatbot, caso seja identificado um caso crítico de possível contaminação, deverá entrar em ação uma equipe de analistas, assistidos por médicos especialistas, que atenderão o cidadão e os orientarão como proceder da melhor maneira em caso de infecção. b) A solução deverá atender aos cidadãos que necessitem encontrar informações sobre o Covid-19, esclarecendo dúvidas e indicando às unidades de saúde da rede; c) A solução deverá permitir o constante aprimoramento do entendimento das perguntas, mantendo atualizados o banco de perguntas/respostas sobre os assuntos relacionados ao Covid-19; III - Desenvolvimento Web: a) A solução deverá possuir suporte nativo aos seguintes canais de atendimento: Web (Internet Explorer 11 ou superior Mozilla Firefox 70 ou superior, Google Chrome 80 ou superior), Mobile Web e Chat; b) A Contratada deve criar página na web para disseminação de informações fidedignas sobre o COVID-19 para orientação adequada da população. O hotsite deverá contar com FAQ- Frequently Asked Questions sobre Coronavírus, formulário interativo para atendimento da população, integração com redes sociais, Search Engine Optimization-SEO estrutural para otimizar a busca da página na web, e deverá possibilitar que os usuários acessem a página pelo desktop e via mobile; c) A Contratada deverá fornecer toda a infraestrutura necessária para o funcionamento da solução, cabendo a Contratante apenas permitir a inserção da solução no site correspondente; d) A solução deverá ser disponibilizada 100% “em nuvem” e ser integrada com ao site do IGESDF e HOTSITE a ser desenvolvido, conforme descrito neste Elemento Técnico; O termo “em nuvem” refere-se a armazenamento, processamento, disponibilizados por meio da Internet; e) A solução deverá permitir o acompanhamento em tempo real dos atendimentos executados pelo Assistente Virtual. V-Gestão de conteúdo, monitoramento e interação: a) Prover equipe responsável por alimentar o conteúdo do hotsite com informações e esclarecimentos sobre o Coronavírus (COVID-19); b) Prover equipe responsável por monitorar citações sobre o tema em vários meios de comunicação para criação de respostas para alimentar a FAQ e para esclarecimento nas redes sociais e outras mídias. V - Business Intelligence: a) A solução deverá permitir a extração de relatórios, em arquivos exl, pdf e xml, sobre as perguntas realizadas possibilitando a consolidação dos resultados. b) A solução

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

deverá permitir a extração de relatórios de desempenho do Assistente Virtual, com informações sobre os atendimentos prestados pelo canal aos usuários incluindo total de atendimentos, principais tópicos de questionamentos dos usuários, total de perguntas respondidas, região administrativa dos usuários, dentre outros. c) A solução deverá fornecer ferramenta analítica que permita o cruzamento de informações para tomada de decisão, com Dashboards e deverá ser capaz de capturar, gravar e utilizar a localização geográfica do usuário. VI-Suporte: a) A solução deverá permitir a integração com sistemas; b) A Contratada deverá prestar serviços de manutenção para que a solução de autoatendimento de forma que funcione de acordo com as características técnicas exigidas no Elemento Técnico Emergencial 2/2020-GESIN; c) A Contratada deverá manter ativo e operacional o ambiente da solução escrita no Elemento Técnico Emergencial 2/2020-GESIN na modalidade 24 x 7 (vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana) todos os dias da semana inclusive sábado, domingos e feriados, de acordo com os seguintes níveis de serviço (SLA's) detalhados. d) A Contratada se obriga a atender aos chamados conforme os critérios abaixo estabelecidos: 1) Nível de Prioridade 1: Impacto crítico, o início do atendimento não poderá ser superior a 30 minutos após a abertura de chamado e o tempo máximo para a solução será de 1 hora corrida após a abertura do chamado. 2) Nível de Prioridade 2: Impacto alto, o início do atendimento não poderá ser superior a 30 minutos após a abertura de chamado e o tempo máximo para a solução será de 2 hora e 30 minutos corridos após a abertura do chamado. 3) Nível de Prioridade 3: Impacto médio, o início do atendimento não poderá ser superior a 1 hora após a abertura de chamado e o tempo máximo para a solução será de 6 horas corridas após a abertura do chamado. 4) Nível de Prioridade 4: Impacto baixo, o início do atendimento não poderá ser superior a 4 horas após a abertura de chamado e o tempo máximo para a solução será de 48 horas corridas após a abertura do chamado."

62. Por isso, cremos que não se pode fazer a comparação em virtude da diferente abrangência do objeto do Contrato com a Smart7 em relação aos demais serviços/soluções apontados pelo MPJTCDF, fato esclarecido pelos quadros apresentados na peça 33: p. 9, § 38 – comparação com o Contrato da Aro Comunicação; p. 12, § 43 – comparação com o Telecovid; p. 14, § 47 – comparação com o Contrato da Glen Coe Informática Ltda. – ME; p. 17, § 50 – comparação com o site Vida Saudável; p. 19, § 52 – comparação com o Contrato da Fértil Comunicação e Marketing Ltda.

63. Na sequência, o Parquet alega que o objeto do contrato é um misto de publicidade, já atendido pela rede pública de saúde, e de telemedicina sem que a contratada tenha qualquer qualificação na área.

64. O IGESDF afirma que não se trata de publicidade ou telemedicina, mas de prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), na modalidade de software como serviço (SaaS), e que todo o fluxo de atendimento é supervisionado por médicos especialistas para evitar que sejam passadas informações erradas para os usuários, e para orientá-los na busca de serviço público de saúde mais adequado.

65. A Smart7 pontua que não se pode comparar os seus serviços com telemedicina, pois, em nenhum momento, são executados procedimentos exclusivos da atividade médica, a empresa não possui essa especialidade entre as atividades que exerce e também não se propõe a ofertar tal serviço, sendo sua área de atuação restrita à tecnologia e à comunicação, como fica claro no Elemento Técnico – Emergencial – Aquisição nº 2/2020-IGESDF/DIADM/SUTIC/GESIN (pp. 106 a 115 da peça 33).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

66. Em análise do mencionado Elemento Técnico, verifica-se que as especificações nele constantes foram repetidas na cláusula segunda do contrato, transcrita no § 61 anterior, e, pode-se dizer, primeiramente, que não se trata de publicidade, mas de contrato com outras características, conforme afirmado pelo IGESDF e pela Smart7, com tratamento das informações e entrega por “dashboards”, de forma a prover conhecimento ao IGESDF para tomadas de decisões quanto às ações a serem tomadas referentes à Covid-19, conforme parágrafo primeiro da cláusula terceira do Contrato nº 32/2020 (p. 95 da peça 33).

67. Para isso a solução contém Chatbot de atendimento, ou seja, atendimento por meio de robôs, conforme explicado na Informação nº 72/2020- DIASP3 (peça 18), transcrita no § 3º anterior; central de atendimento para o COVID19; desenvolvimento Web; gestão de conteúdo, monitoramento e interação; business intelligence e, por último; suporte de acordo com os níveis de prioridade.

68. Assim, cremos que o contrato, apesar de conter alguns elementos comuns aos apontados pelo MPJTCDf como de publicidade (p. 5 da peça 11)⁶, tem objeto diverso de outros ajustes com essa natureza.

69. Ademais, apesar de todo o fluxo de atendimento ser supervisionado por médicos especialistas, concordamos com os esclarecimentos prestados pelo IGESDF e pela Smart7, que não se trata de telemedicina, como postulado.

70. Para entender por que consideramos que não se trata de telemedicina, extraímos alguns trechos da Resolução nº 1.643/2002 e da Lei nº 13.989/2020, apontadas pelo MPJTCDf.

“RESOLUÇÃO Nº 1.643/2002

Art. 1º - Definir a Telemedicina como o exercício da Medicina através da utilização de metodologias interativas de comunicação áudio-visual e de dados, com o objetivo de assistência, educação e pesquisa em Saúde. (...) Art. 3º - Em caso de emergência, ou quando solicitado pelo médico responsável, o médico que emitir o laudo a distância poderá prestar o devido suporte diagnóstico e terapêutico.

Art. 4º - A responsabilidade profissional do atendimento cabe ao médico assistente do paciente. Os demais envolvidos responderão solidariamente na proporção em que contribuírem por eventual dano ao mesmo.”

“LEI Nº 13.989/2020

Art. 1º Esta Lei autoriza o uso da telemedicina enquanto durar a crise ocasionada pelo coronavírus (SARS-CoV-2). (...) Art. 3º Entende-se por telemedicina, entre outros, o exercício da medicina mediado por tecnologias para fins de assistência, pesquisa, prevenção de doenças e lesões e promoção de saúde. Art. 4º O médico deverá informar ao paciente todas as limitações inerentes ao uso da telemedicina, tendo em vista a impossibilidade de realização de exame físico durante a consulta.”

71. Consideramos que, na cláusula segunda (objeto do Contrato), item II, constam as expressões que poderiam levar a classificar os serviços como telemedicina:

“DO OBJETO CLÁUSULA SEGUNDA - O objeto deste instrumento é a contratação emergencial de empresa especializada na 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 (...) **DAS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO CLÁUSULA TERCEIRA** - O serviço abrange o desenvolvimento de solução tecnológica para atendimento digital e em tempo real da população do Distrito Federal, a fim de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

esclarecer dúvidas sobre o Covid-19 (...) II - Central de Atendimento para o Covid-19: a) Após a tratativa inicial dada pelo chatbot, caso seja identificado um caso crítico de possível contaminação, deverá entrar em ação uma equipe de analistas, assistidos por médicos especialistas, que atenderão o cidadão e os orientarão como proceder da melhor maneira em caso de infecção. b) A solução deverá atender aos cidadãos que necessitem encontrar informações sobre o Covid-19, esclarecendo dúvidas e indicando às unidades de saúde da rede;"

72. No nosso entendimento, não se pode qualificar essa atividade como telemedicina. Primeiro porque não é exercício de medicina, não é um médico que atende o cidadão, não se trata de uma consulta, ou seja, não está sendo empregado procedimento exclusivo da atividade médica, como diagnóstico e prescrição de medicamentos. Segundo porque, se nas respostas aos questionamentos for detectado caso grave, uma equipe de analistas, assistidos por médicos especialistas, atenderá o cidadão e os orientará a como proceder da melhor maneira, com a indicação de procurar uma unidade de saúde da rede. Por esses motivos, cremos não assistir razão à Representante.

73. O Parquet aponta, ainda, contrato da ARO Publicidade, que teria sido celebrado pelo Sr. Roni Cavalcante, Diretor Executivo da Smart7, com o Complexo Regulador Estadual – CRE, em valores inferiores ao do celebrado no DF.

74. Quanto ao Contrato da ARO com a CRE (pp. 177/187 da peça 33), a Smart7 assegura que não é responsável ou anuente da empresa ARO, não tendo qualquer participação na contratação. Assevera, também, que o objeto do contrato é diverso (p. 178 da peça 33):

“CLÁUSULA PRIMEIRA – O OBJETO E DOS SERVIÇOS 1.1. Contratação de empresa especializada em assessoria de comunicação, identidade visual, planejamento de comunicação, desenvolvimento de campanhas, gestão de redes sociais, publicidade digital e desenvolvimento de web, nas condições e especificações constantes do presente Termo de Referência, a serem prestados no Complexo Regulador Estadual -CRE, central de regulação da oferta de serviços assistenciais operacionalizada pelo IGPR, nos termos do Contrato de Gestão nº 098/2018-SES-GO.”

75. A Smart7 acrescenta que a CRE possui outros contratos semelhantes a este em análise, mas no caso, no valor de R\$ 4 milhões, conforme Doc. 8, anexo aos esclarecimentos (pp. 200/215, quanto ao valor, p. 206 da peça 33):

“Cláusula Primeira – Objeto 1.1 O presente contrato tem por objetivo: a) a cessão de uso de sistema informatizado, para apoiar, suportar e gerir a operacionalização de ações de regulação do acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), no que diz respeito ao atendimento de urgência, ambulatorial e internações hospitalares, a serem executadas pelo Complexo Regulador Estadual (CRE) no estado de Goiás; b) a prestação de serviços de informática, constituídos de Site de infraestrutura para ambiente WEB, consultoria, análise e programação para desenvolvimento, manutenção e implantação de sistemas, com as características e/ou finalidades descritas na Proposta Comercial IGPR GO 2018, atendendo, rigorosamente, os módulos de sistemas e suas especificações também ali contidas. (...)”

76. Ao analisar a tabela apresentada nas pp. 10/11 da peça 33, verificasse que o contrato realmente é diferente do contrato em tela.

77. Por último, o MPJTCDF relata também que, em Pernambuco, no município de Recife, foram adotadas soluções com custo dez vezes menores do que o do DF. Apesar de não ficar claro se a comparação é



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

com o Contrato da Smart7 ou da Fértil, os esclarecimentos foram prestados como segue.

78. A Smart7 sustenta que o valor global do contrato seria de R\$ 714.000,00 e não de R\$ 102.400,00 (p. 263 da peça 33), conforme afirma pelo Parquet. Além disso, há várias diferenças entre os objetos contratuais, conforme quadro de pp. 14/16 da peça 33, sendo que a única semelhança seria a existência de um FAQ: “Perguntas e Respostas sobre a COVID-19”.

79. Para melhor entendimento, transcrevemos o objeto do Contrato de Prestação de Serviços nº 4801.01.54.2019, celebrado pelo Município do Recife e a Glen Coe Informática Ltda. – ME (p. 262 da peça 33):

“DO OBJETO – CLÁUSULA PRIMEIRA: Constitui objeto do presente Contrato a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de suporte técnico remoto ao ambiente de produção, treinamento e suporte técnico especializado “on-site” na Plataforma Pentaho Business Analytics Community Edition, incluindo mineração de dados, utilizando o Waikato Environment for Knowledge Analysis 3.7 ou outra ferramenta gratuita de uso irrestrito e ilimitado, para atender as necessidades da CONTRATANTE, de acordo com as condições, especificações e os quantitativos descritos no Anexo II – Termo de Referência do Edital do Processo Licitatório nº 006/2018, Pregão Presencial para Registro de Preços nº 006/2018 ...”

80. Assim, de acordo com o que se contempla, não há como comparar os contratos mencionados pelo MPJTCDF, com a finalidade de macular a contratação.

81. Os pontos principais da Representação do MPJTCDF, quanto ao Contrato da Smart7, são a sobreposição de atividades e a contratação por valores acima dos ofertados pelo mercado.

82. O cotejo dos contratos mencionados pelo Parquet afasta o indício de sobreposição de atividades, mesmo porque o contrato foi objeto de decisões baseadas em pareceres técnicos de acordo com o Processo SEI nº 04016- 00024182/2020-48 do IGESDF, conforme Parecer SEI-GDF nº 42/2020- IGESDF/IGES/DP/GAPRE/ASJUR (pp. 117/125 da peça 33).*

83. Nesse Parecer foram identificados todos os elementos necessários à regularidade do processo administrativo de contratação: elemento técnico, relatório de visualizações e respostas da Bionexo; e-mails enviados e recebidos sobre cotações; mapa comparativo de preços; planilha de preços; definição de modalidade da seleção de fornecedores; requerimento de autorização de despesa orçamentária; declaração de disponibilidade orçamentária; autorização da Diretoria Executiva; documentações para habilitação da empresa; e minuta contratual.

84. Verifica-se, também, que a pesquisa de preços contou com a apresentação de orçamentos válidos (peça 37764507), resultando no valor total de R\$ 2.079.968,93. Foram apresentadas propostas pelas seguintes empresas: a) Central It Tecnologia da Informação Ltda. – R\$2.509.906,80; b) Knowtec Ltda. – R\$2.200.000,00; c) Duosystem Tecnologia e Informática Ltda. – R\$3.925.878,94; d) Smart7 Digital Ltda. – R\$1.530.000,00; e e) Novetech Soluções Tecnológicas Ltda. – desclassificada (p. 127 da peça 33).*

85. Desse modo, reputamos, no mérito, improcedente a Representação nº 45/2020-CF quanto ao Contrato da Smart7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

86. Quanto ao Contrato nº 51/2020, celebrado com a Fértil, alguns dos pontos já foram tratados na análise dos esclarecimentos da Smart7.

87. Primeiramente, a possibilidade de os serviços do Contrato nº 32/2020 serem abrangidos no Contrato nº 51/2020, ou vice-versa, é rebatida com base no fato de que, ao se comparar os elementos técnicos, o contrato, e a lista de serviços efetivamente prestados por uma e outra empresa, conclui-se tratarem-se de situações distintas, com objetos distintos.

88. O Contrato nº 51/2020, celebrado com a Fértil, é de publicidade e propaganda institucional a ser prestado ao IGESDF, para todo o tipo de serviço de publicidade, levando à população conhecimento e compreensão do funcionamento do Instituto, enquanto o Contrato nº 32/2020, celebrado com a Smart7 tem foco centrado no combate ao coronavírus.

89. Outra alegação é em relação às soluções adotadas no estado de Pernambuco, com custos dez vezes menores que a solução adotada no DF. Essas foram explicadas nos §§ 77/80 anteriores em comparação com o Contrato celebrado com a Smart7, caso em que os objetos são diferentes. No caso da Fértil, também o objeto do contrato é diferente, como se vê:

“DO OBJETO – CLÁUSULA SEGUNDA - O presente instrumento tem por objeto a contratação de serviços de publicidade e propaganda a serem prestados, sob demanda, por agência de publicidade e propaganda ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, incluindo: planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a difusão de ideias ou informar o público em geral, dentre outros, para atender as necessidades da Assessoria de Comunicação do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, nos termos do ELEMENTO TÉCNICO Nº 1/2020 - IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASCOM e da Proposta Comercial apresentada pela CONTRATADA, documentos vinculados a este instrumento, independente de transcrição, conforme condições e especificações abaixo discriminadas: a) Estudo do conceito, ideia, marca, produto ou serviço a difundir, incluindo a identificação e análise de suas vantagens e desvantagens perante os seus públicos e, quando for o caso, em relação ao seu mercado. b) Identificação e análise dos públicos e/ou do mercado onde o conceito, ideia, marca, produto ou serviço encontre melhor possibilidade de assimilação. c) Identificação e análise das ideias, marcas, produtos ou serviços concorrentes. d) Elaboração do plano publicitário, incluindo a concepção das mensagens e peças (criação) e o estudo dos meios e veículos que, segundo técnicas adequadas, assegurem a melhor cobertura dos públicos e objetivados (planejamento de mídia). e) Execução do plano publicitário, incluindo o orçamento e realização das peças publicitárias (produção) e a compra, distribuição e controle da publicidade nos veículos contratados (execução de mídia), e no pagamento das faturas (CENP – CONSELHO EXECUTIVO DAS NORMAS-PADRÃO. Normas-padrão da atividade publicitária. São Paulo, 1998, 8 e 9 pág.) PARÁGRAFO PRIMEIRO – Também integram o objeto deste Contrato, como atividades complementares, os seguintes serviços especializados: a) Planejamento e à execução de pesquisas e outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, o público-alvo, os veículos de divulgação ou sobre os resultados das ações realizadas. b) Planejamento e desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, destinadas à expansão dos efeitos das mensagens publicitárias em consonância com as novas tecnologias. c) Desenvolvimento do Plano de Comunicação Publicitária, visando o alcance dos objetivos pretendidos e que a instituição obtenha o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

melhor retorno do seu investimento em publicidade, seja sob a forma de resultados imediatamente quantificáveis, seja pela agregação contínua de valor à sua marca, conceito ou ideia. d) Contratação de serviços internos e/ou externos de pesquisas regulares de audiência, auditoria de circulação e controle de mídia, disponíveis no mercado, correndo por conta da agência e necessários à prestação de serviços ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF. PARÁGRAFO SEGUNDO – A agência atuará por ordem e conta do IGESDF, em conformidade com o art. 3º da Lei nº 4.680/1965, na contratação de fornecedores de bens e serviços especializados, de veículos de comunicação e divulgação para a transmissão de mensagens publicitárias. PARÁGRAFO TERCEIRO – Os serviços previstos no objeto não abrangem as atividades de assessoria de comunicação, imprensa e relações públicas. PARÁGRAFO QUARTO – Os serviços abrangem as ações de publicidade institucional e de utilidade pública, sobre todos os assuntos e temas de competência ou interesse do CONTRATANTE. (...)”

90. Assim, não vemos como procedentes os argumentos da Representante.

91. O MPJTCDf pontuou, também, outra iniciativa do estado de Pernambuco, denominada “CheckCorona”, acessível gratuitamente à população pela Internet, com o objetivo de evitar aglomerações em hospitais, sem necessidade.

92. Essa iniciativa, pelo que se percebe, é diferente do contrato celebrado com a Fértil. Nela há a utilização de inteligência artificial, numa fase primária de interação, e está, segundo a Revista Galileu⁷, entre as 71 ideias selecionadas no Desafio Covid-19, iniciativa do Ministério Público de Pernambuco e da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco, mas não há qualquer informação mais detalhada sobre a questão.

93. Considerando que o Contrato nº 51/2020 foi celebrado de acordo com os termos do Ato Convocatório nº 13/2020, do Elemento Técnico nº 1/2020- IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASCOM, da proposta comercial, do Parecer SEI-GDF nº 65/2020-IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASJUR e, ainda, em consonância com o Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, não há o que se postular contra os termos avençados pelo IGESDF com a Fértil.

94. Ademais, o critério de avaliação das propostas (item 6 do Elemento Técnico nº 1/2020-IGESDF/DIPRE/GAPRE/ASCOM, p. 74 da peça 31) foi estabelecido como melhor combinação de técnica e preço, conforme art. 24, III, do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF, sendo que a parte técnica foi realizada mediante avaliação de uma campanha publicitária simulada (itens 15 e 16 do Elemento Técnico, pp. 94/103 da peça 31).

95. Ainda, é possível extrair que a disputa teve três propostas, com elevados índices de desconto, conforme ata do certame, tendo sido aberto prazo para que todos apresentassem a proposta técnica. No entanto, apesar dos adiamentos, o prazo final foi fixado para 15/04/2020, e somente a Fértil apresentou a proposta técnica, sagrando-se vencedora. De qualquer forma, ainda que tenha sido a única a apresentar proposta técnica, foi a empresa que ofertou os maiores descontos sobre as tabelas do SINAPRO ou sobre honorários de serviços de terceiros⁸.

96. Assim, consideramos improcedentes os argumentos da Representante, podendo, entretanto, esta Corte autorizar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

acompanhamento da execução dos ajustes, mediante inspeção, em virtude dos valores envolvidos.

III. Da Conclusão

97. A Representação nº 45/2020-CF reporta supostas irregularidades na celebração de contratos, pelo IGESDF, para soluções de informática e publicidade de utilidade pública. 98. Em primeiro lugar, o Contrato nº 032/2020, celebrado com a Smart7, com vigência de 180 (cento e oitenta) dias, ao custo total de R\$ 1.530.000,00 (hum milhão e quinhentos e trinta mil reais), cujo objeto 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 à Covid19.

99. Em segundo lugar, o Contrato nº 051/2020, celebrado com a Fértil, com vigência de 12 (doze) meses, e previsão de desembolso de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) no período, para prestação de serviços de publicidade e propaganda sob demanda, envolvendo planejamento, conceituação, concepção, criação, execução interna, intermediação e supervisão da execução externa e distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a difusão de ideias ou informar o público em geral, para atender as necessidades da Assessoria de Comunicação do IGESDF.

100. Os pontos principais da Representação do MPJTCDF são a sobreposição de atividades tanto de um contrato com o outro, como em relação a outros serviços e contratos já prestados pela iniciativa pública e privada com a mesma finalidade, e a contratação por valores acima dos ofertados pelo mercado.

101. De acordo com análise realizada, não foi possível verificar a sobreposição de atividades contempladas de um contrato sobre o outro, e mesmo havendo até certo ponto a alegada sobreposição em relação a outros serviços prestados pela iniciativa pública e privada, isso ocorre devido ao compartilhamento do objetivo geral comum de combate à COVID-19, e do mesmo público alvo.

102. No entanto, os objetos dos contratos são diferentes, bem como os canais de comunicação utilizados, as tecnologias envolvidas e os resultados obtidos.

103. Quanto à contratação por valores acima dos ofertados pelo mercado, pelos documentos analisados, não foi possível chegar a esse posicionamento.

104. Assim, pelos motivos expostos no item II.5, opinamos pela improcedência dos argumentos da Representante, podendo, entretanto, esta Corte autorizar o acompanhamento da execução dos ajustes, mediante inspeção, em virtude dos valores envolvidos.

Ao final, foram sugeridas ao Plenário as proposições a seguir, que contaram com a anuência do dirigente da SEASP (peça 38):

I – tomar conhecimento dos esclarecimentos prestados por:

- a) Fértil Comunicação e Marketing Ltda., peça 31;*
- b) Instituto de Gestão Estratégica em Saúde do Distrito Federal – IGESDF, peça 32;*
- c) Smart7 Digital Ltda. – ME, peça 33;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

II - considerar:

- a) atendidas as diligências constantes dos itens II e III da Decisão nº 3026/2020;*
- b) no mérito, improcedente a Representação nº 45/2020-CF;*

III - autorizar:

- a) o acompanhamento da execução dos ajustes, mediante inspeção, em virtude dos valores envolvidos;*
- b) o conhecimento da decisão que vier ser proferida à autora da Representação e aos demais interessados nomeados no item I anterior;*
- c) a expedição de todas as publicações, intimações, notificações ou citações, referentes à Smart7 Digital Ltda. – ME, exclusivamente em nome do advogado Antonio Rodrigo Machado, OAB/DF nº 34.921, conforme solicitado;*
- d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública - SEASP, para os devidos fins.*

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP de Contas, no Parecer nº 1037/2020 (peça 40), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, divergiu da análise empreendida pelo Corpo Técnico, conforme retratado no excerto abaixo:

19. Os autos vieram ao MPCDF para parecer, que, de início, ressalta que as explicações apresentadas pelo IGESDF estão desacompanhadas de qualquer documento comprobatório, tampouco foi informado, alternativamente, o número verificador dos documentos citados (número do SEI – e os respectivos códigos CRC), desatendendo Decisão Plenária:

II – determinar, com esteio no art. 123, § 3º, c/c o art. 230, § 7º, do RI/TCDF, ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGES/DF, que apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor do que foi delineado na peça inaugural, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhando cópia de todos os documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, inserindo uma tabela contendo o número verificador dos documentos citados (número do SEI – e os respectivos códigos CRC), a fim de viabilizar o acesso ao inteiro teor desses documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis;

20. Visto isso, torna-se oportuno ressaltar que a exordial identificou de forma objetiva características de telemedicina no contrato firmado com a SMART7, a partir de dados constantes do site do IGESDF e do Elemento Técnico Gerencial, que justificaram a contratação.

21. Como referido, uma das modalidades da telemedicina é a teleassistência, à distância, para o ambiente digital, por meio de triagem, orientação de saúde, etc. É justamente isso o que o contrato celebrado com a Smart7 se predispõe a fazer, só que ao arrepio das normas vigentes, já que, como se comprovou, nos termos reiterados pelo próprio IGESDF, em agravo, o objeto contratado é bem menor do que se imaginava. São apenas dois robôs com um roteiro pré-determinado de atendimento, que, ao final, podem transferir a ligação para um “analista” com o fim de fazer a triagem desses pacientes para unidades de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Aqui, afigura-se grave verificar que o “analista”, pessoa sem formação específica, pratica inequívoca atuação sanitária.

22. Corroborando o que se afirma, TELECOVID é um serviço cujo atendimento é prestado, ao menos, por enfermeiros e técnicos em enfermagem, não por robôs, e com as seguintes características¹:

Durante a ligação, se a pessoa for classificada como um possível caso, ela será orientada, a depender da situação, a se dirigir à unidade básica de saúde (UBS) mais próxima de sua casa, ou a acionar o Samu 192. Com as informações colhidas pelos profissionais da central e do local onde ocorreu o atendimento presencial, as equipes de Vigilância Epidemiológica, com reforço da Atenção Primária da região, podem ser acionadas.

“O TeleCovid é uma estratégia de extrema importância para melhorar o fluxo de atendimento e não sobrecarregar o 192, que já recebe quase 1 mil ligações por dia. Quando essas solicitações são desviadas ao TeleCovid, é possível oferecer o atendimento do Samu no melhor tempo resposta possível”, afirmou o diretor-geral do Complexo Regulador em Saúde do Distrito Federal, Petrus Sanchez.

CIOB – Usado para ações de segurança pública, o Centro Integrado de Operações de Brasília tem o objetivo de concentrar dados de operações e ações sigilosas do Corpo de Bombeiros, monitorando o número de contágios do coronavírus no DF, no Brasil e no mundo.

A unidade recebe dados de postos de saúde, hospitais, laboratórios e consegue formar uma base que permite saber quando, como e onde está havendo contágio. O centro é coordenado pelos bombeiros, que trabalham em conjunto com representantes das secretarias de Saúde e Casa Civil, além da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e das vigilâncias Sanitária e Ambiental

(destacou-se)

23. Como se vê, trata-se de um serviço com profissional da área de saúde.

24. Além do mais, tendo em conta a disponibilidade desse serviço, a dúvida que persiste é: qual o motivo para se contratar serviços de robôs, para fins muito semelhantes, sem que até agora se tenha a justificativa do valor? Tudo isso sem a estimativa a cargo do IGESDF, tampouco algum contrato semelhante ao celebrado com o Instituto para justificar o preço praticado.

25. Ora, a própria contratada reconhece a semelhança do serviço contratado com o oferecido GRATUITAMENTE pelo Checkcorona do Estado de Pernambuco, mas não aprofunda a sua análise, verbis:

54. A representação do MPC/DF também faz comparação do contrato firmado pelo IGESDF com a “tecnologia para ajudar a combater o novo coronavírus, que poderá ser utilizada no aplicativo de mensagens WhatsApp: o CheckCorona”. Trata-se de iniciativa interessante e a única semelhança com os serviços prestados pela Smart7 é que usa inteligência artificial numa fase primária de interação. De acordo com a matéria da Revista Galileu, “o projeto está entre as 71 ideias selecionadas no Desafio Covid-19, iniciativa do Ministério Público de Pernambuco e da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco”

55. De acordo com o MPC/DF o projeto está disponível gratuitamente na internet, mas não há qualquer informação mais detalhada sobre a questão.

(destacou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

26. Ressalte-se que o Checkcorona estava disponível desde abril do corrente e a contratação da SMART7 ocorreu em 08/05/2020. Ou seja, à época da contratação já se encontrava à disposição de qualquer interessado.

27. O outro contrato reconhecido pela SMART7 como parcialmente semelhante é o do Município de Recife com a Empresa Fábrica de Negócios, onde constam os termos tecnologia e business intelligence em seus respectivos objetos contratuais.

28. Segundo se apurou, a partir daquele ajuste, o município adicionou ao objeto contratual a utilização de uma ferramenta, na qual é permitido às pessoas com sintomas da Covid-19 terem um primeiro suporte em videochamada com enfermeiro ou médico, antes de procurar uma unidade de saúde.

29. Novamente, constata-se serviço diretamente com profissional de saúde e, se for o caso, encaminhamento a uma unidade de saúde.

30. Conforme consignado pela SMART7, o contrato de Recife é no valor de R\$ 714 mil por 12 meses, enquanto o do IGESDF com ela é de R\$ 1,53 milhão por 6 meses. Em português claro, o IGESDF contrata um valor quatro vezes maior.

31. Ora, não é preciso que se tenha um contrato idêntico, mas é bastante o oferecimento de soluções similares, para que o bom gestor opte sempre pela opção mais econômica para o interesse coletivo. Mas, como sobejamente demonstrado, não foi isso o que ocorreu.

32. Pior: quanto ao valor da contratação, não se localizaram justificativas para vultosa quantia!

33. Afora isso, há, também, total ausência de justificativas para a contratação de serviços de publicidade e propaganda a serem prestados, sob demanda, por agência de publicidade e propaganda, no valor de R\$ 4 milhões em plena pandemia².

34. É possível antever que são situações assim que têm levado o IGESDF à suspeita de caos³, tanto que tem recebido sucessivos suportes de recursos orçamentários por parte do GDF, que começam a ser questionados, como o valor R\$ 136.876.977,46 (cento e trinta e seis milhões, oitocentos e setenta e seis mil novecentos e setenta e sete reais e quarenta e seis centavos)⁴ e novos R\$ 48 milhões de reais⁵.

35. Não deve ser à toa que a Diretoria Executiva do IGESDF determinou, em 10/09/20, a imediata suspensão de continuidade e execução de alguns contratos, entre eles, o firmado com a SMART7 e o celebrado com a FÉRTIL⁶:

A DIRETORIA EXECUTIVA do Instituto de Gestão Estratégica de Saúde - IGESDF, no uso de suas atribuições previstas no art. 24 inciso II do Estatuto e art. 18, inciso II do Regimento Interno do IGESDF, conforme deliberado em reunião no dia 10/09/2020, através da presente Ordem de Serviço determina que: Deverá a Assessoria Jurídica do IGESDF imediatamente proceder a comunicação de suspensão da continuidade e execução dos contratos celebrados, abaixo descritos, até ulterior deliberação da DIREX.

- Fértil Comunicação e Marketing;
- Ediouro Publicações de Lazer e Cultura Ltda;
- Cooperativa dos Condutores Autônomos de Brasília;
- S&N Serviços de RH e Tecnologia da Informação Ltda;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Mv sistemas Ltda;
- Smart 7 digital ltda ME;
- Carlos Conce Consultoria e Educação Empresarial - EIRELI

36. Nessas circunstâncias, esta Procuradora lamenta divergir do Corpo Técnico, opina, nesta fase, por nova diligência dirigida ao IGESDF para comprovação dos valores aplicados nos contratos com a SMART7 e a FÉRTIL, bem como apresentação de motivação e justificativas para os ajustes celebrados, com respectivos documentos comprobatórios, sem prejuízo da autorização para o acompanhamento da execução dos ajustes, mediante inspeção, em virtude dos valores envolvidos, nos termos já sugeridos pelo Corpo Técnico.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da Representação nº 45/2020 – GPCF, na qual o MP de Contas indica possíveis irregularidades nos Contratos nºs 32/2020 e 51/2020, celebrados entre o IGESDF e as empresas SMART 7 DIGITAL LTDA ME e FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME, respectivamente.

Por intermédio da Decisão nº 3026/2020, o Tribunal admitiu a aludida representação e fixou prazo para que o IGESDF apresentasse esclarecimentos quanto ao seu teor, estendendo a oportunidade de manifestação também às empresas contratadas, se assim desejassem.

Nesta fase, os autos retornam para apreciação meritória.

De se anotar que o lastro documental sobre o qual recairá a análise é composto pelas manifestações encaminhadas pelas empresas contratadas FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME (peça 31) e SMART 7 DIGITAL LTDA ME (peça 33), bem como pelo IGESDF (peça 32).

Ao analisar as respostas apresentadas, a Unidade Técnica (peça 37) posicionou-se pela improcedência da Representação nº 45/2020 – GPCF, tendo avaliado que os pontos arguidos pelo Órgão Ministerial são insubsistentes. Sem embargo disso, em virtude dos valores envolvidos nos ajustes, sugeriu o acompanhamento dos aludidos contratos mediante inspeção.

Divergindo da proposta instrutiva, o MP de Contas (peça 40) opinou pela necessidade de realização de nova diligência, visando colher informações complementares. As considerações da representante ministerial são



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

no sentido de que a jurisdicionada deve apresentar justificativas adicionais para as contratações em voga, bem como para os valores pactuados.

Fincadas essas premissas, passo ao exame.

Antes de avançar, não posso deixar de assinalar que os esclarecimentos do IGESDF foram precários e superficiais. Das dez páginas que compõem a manifestação, apenas três dizem algum respeito ao teor da Representação. As cinco páginas iniciais foram usadas para tecer considerações laterais a respeito da natureza jurídica da entidade, recordando sua fisionomia paraestatal, como se essa característica fosse ignorada pelo TCDF.

Ora, conquanto não integre formalmente o complexo administrativo distrital, o IGESDF se sujeita a ações de fiscalização desta Corte de Contas no exercício do Controle Externo, na medida em que a entidade se beneficia de recursos públicos repassados pelo GDF. Consoante dispõe o art. 2º, XVI², da Lei nº 5.899/2017, o TCDF deve fiscalizar a execução do contrato de gestão entabulado com o IGESDF, cabendo-lhe determinar a adoção de medidas que julgue necessárias para corrigir falhas ou irregularidades identificadas.

Apesar de atuar em regime de cooperação com o Poder Público distrital, prestando assistência médica exclusiva e gratuita aos usuários do SUS, impende ter claro que essa cooperação é instrumentalizada mediante contrato de gestão celebrado com o DF, de modo que – na aplicação dos referidos recursos – o IGESDF se sujeita ao controle financeiro desta Corte de Contas. E esse controle impõe deveres acessórios de colaboração com o TCDF, cuja descumprimento pode sujeitar os responsáveis a sanções.

O item II da Decisão nº 3026/2020 foi claro em determinar ao IGESDF que apresentasse “*circunstanciados esclarecimentos*”, os quais deveriam vir acompanhados de “*todos os documentos referenciados em sua manifestação*”, conferindo-se, ainda, a possibilidade de o instituto franquear acesso ao inteiro teor de processos e documentos por meio das ferramentas de consulta de processo eletrônico. Diante da resposta encaminhada, avalio – com alguma indulgência – que a referida determinação foi apenas parcialmente atendida, razão pela qual será consignado alerta à Diretoria Executiva do IGESDF e, em especial, à sua Assessoria Jurídica, de que o descumprimento de decisões do TCDF importa em inobservância dos deveres de colaboração com o Tribunal, sujeitando os

² XVI - o TCDF fiscaliza a execução do contrato de gestão durante seu desenvolvimento e determina, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgue necessárias para corrigir falhas ou irregularidades que identifique, incluindo, se for o caso, a recomendação do afastamento de dirigente ou da rescisão pela Secretaria de Estado de Saúde do referido contrato, que somente será renovado se a avaliação final da execução do contrato de gestão demonstrar a consecução dos objetivos preestabelecidos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

responsáveis (não apenas o Diretor-Presidente) à multa capitulada no art. 57 da LO/TCDF, tendo em vista as condutas tipificadas nos incisos IV a VII³.

Ultrapassada essa questão preliminar, retomo a análise meritória do feito. Para melhor compreensão da matéria, faz-se necessário delimitar as questões centrais arguidas pela representante do MP de Contas. Ao perfilar a Representação nº 45/2020 – GPCF, é possível extrair que a peça ministerial abarca, em síntese, os seguintes eixos ou tópicos argumentativos:

- a) Aduz que a necessidade pública cujo objeto do Contrato nº 32/2020 busca atender estaria, em alguma medida, abarcada por outros serviços, como é o caso do intitulado “TeleCovid”, disponibilizado pelo GDF por intermédio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU);
- b) Ainda em relação ao Contrato nº 32/2020, sustenta que seu objeto seria um misto de publicidade do tipo utilidade pública e de serviço de telemedicina. Ainda pontua que a empresa contratada não estaria habilitada para prestar serviço de telemedicina;
- c) Colaciona informações adicionais sobre soluções adotadas pela Prefeitura de Recife/PE. Uma, na modalidade fábrica de *software*, teria custo dez vezes inferior. Outra, batizada de “CheckCorona”, estaria disponível gratuitamente na *internet*;
- d) Finaliza afirmando que o IGESDF teria optado por adquirir solução mais onerosa e que o preço ajustado não estaria devidamente justificado; e
- e) Em relação ao Contrato nº 51/2020, apesar de não ter recebido o mesmo realce no corpo da Representação, contestou-se o motivo pelo qual seu objeto – envolvendo serviços de publicidade – não foi integrado ao Contrato nº 32/2020, de modo a se evitar novo ônus.

³ Art. 57. O Tribunal poderá aplicar multa de até 100 UPDFs ou o equivalente em outro indexador que venha a ser adotado pelo Distrito Federal, para fins fiscais, aos responsáveis por:

[...]

IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou de decisão do Tribunal;

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

No tocante ao assunto sumarizado no **item “a”**, não se verifica similaridade entre o serviço objeto do Contrato nº 32/2020 com aqueles outros indicados pelo Órgão Ministerial. Importante ressaltar que a mera coincidência de alguns termos ou designações técnicas, encontrados esparsamente nas descrições dos serviços, não equipara serviços com *designs*, concepções, abordagens e objetivos fundamentalmente diferentes.

O caso em apreço é de certo modo emblemático, pois se trata de aquisição de serviço cuja concepção envolveu grau considerável de inovação e ineditismo. Buscou-se agregar numa só solução tecnológica customizada: i) o desenvolvimento de assistente virtual via “Whatsapp” para atender usuários com suspeita de contágio; ii) central de atendimento para acompanhamento dos casos críticos; iii) desenvolvimento de página *web* para disseminação de orientações sobre o COVID-19; iv) aplicação de *business intelligence* a partir dos atendimentos virtuais para prover conhecimento e orientar a tomada de decisão dos formuladores de políticas de enfrentamento à pandemia.

Os demais serviços mencionados na exordial podem, cada qual à sua maneira, tangenciar alguns dos aspectos presentes no objeto do Contrato nº 32/2020. Contudo, a partir das especificações do elemento técnico da aquisição (peça 33, p. 106-115) e dos artefatos produzidos pela contratada com base no fluxo de dados captados pela solução (peça 33, p. 75-83) – que era alimentada pelas centenas de diálogos e interações da assistente virtual (peça 33, p. 66-73 e 84-88) –, nota-se que o foco do serviço não era apenas prover informações/orientações ou prestar simples atendimento, mas sim compreender o desenvolvimento da pandemia no DF e seus efeitos.

Necessário enfatizar que o acima assentado não quer dizer que a referida contratação tenha alcançado seus objetivos e se provado efetiva no enfrentamento da pandemia causada pelo COVID-19. É preciso frisar que o acervo de informações colhidas até esta fase processual não permite se avançar nesse campo de análise, de modo que não serão tecidos comentários relacionados aos resultados alcançados pelo Contrato nº 32/2020.

No que diz respeito ao resumido nos **itens “b” e “e”**, conquanto o objeto do Contrato nº 32/2020 possa se encaixar como uma ação de comunicação, é forçoso reconhecer que não se está diante de um contrato de publicidade de utilidade pública, que é executada por intermédio de agências de propaganda e envolve a concepção, execução e distribuição das peças publicitárias em veículos de divulgação com o objetivo de disseminar informações sobre assuntos de interesse público. A difusão de informações proporcionada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

pela solução tecnológica de que trata o Contrato nº 32/2020 tem, no escopo maior da ferramenta, função de natureza instrumental e acessória.

Relativamente à alegação também indicada no **item “b”** de que o Contrato nº 32/2020 abarcaria serviço de telemedicina, observo não se tratar do caso. A árvore de diálogo/interação aplicada pela assistente virtual (espécie de *chatbot*), apesar de representar uma modalidade de atendimento pré-clínico, não se presta à realização de assistência diagnóstica ou terapêutica, mas sim a uma autoavaliação do usuário com base em roteirização predefinida (*bot* “Ana”) e posterior acompanhamento dos casos suspeitos (*bot* “Gabriela”). No que respeita às eventuais interações realizadas pelos atendentes humanos, vê-se que elas têm lugar quando a interação artificial requer o suporte humano no processo de comunicação, mas sem que se estabeleça relação médico-paciente.

No tocante a que foi sintetizado no **item “c”**, calha repisar não haver substancial identidade entre os serviços/ferramentas comparados pelo *Parquet* especial. Enquanto o contrato engendrado pela Prefeitura do Recife/PE abarca apenas a tecnologia de *business intelligence*, o projeto “CheckCorona” foca no uso de inteligência artificial na fase primária de interação. Apesar dos pontos de convergência, nenhuma das duas iniciativas contempla todos os serviços abrangidos pelo objeto do Contrato nº 32/2020. Além disso, a suscitada economicidade do contrato da Prefeitura do Recife/PE (“*custo dez vezes menor*”) não se provou assertiva, dado que a quantia assinalada pelo MP de Contas era relativa a pagamento de empenho parcial, não representando, assim, o custo global da aquisição (que, por si só, carece de adequada comparabilidade).

Por fim, em relação ao tópico abordado no **item “d”**, volto a frisar que o objeto do Contrato nº 32/2020 não se equipara aos outros serviços arrolados pelo MP de Contas, o que impede o juízo de antieconomicidade suscitado na representação. Além disso, impõe notar que o art. 9º, § 1º, do Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF dispõe que a pesquisa de preços deverá contemplar pelo menos três preços de referência e a Dispensa nº 027/2020, da que resultou o referido ajuste, obteve quatro propostas comerciais válidas, tendo-se realizado a contratação da empresa que apresentou a proposta melhor classificada (peça 33, p. 127), no importe de R\$ 1.530.000,00, inferior ao orçamento estimativo de R\$ 2.079.968,93 (peça 33, p. 120). Desse modo, vê-se ter havido justificativa do preço pactuado e que a escolha da fornecedora foi justificada pelo critério do menor valor.

Do que acima assentado, com as devidas vênias por divergir do Órgão Ministerial, tenho que a Representação nº 45/2020 – GPCF deve ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

considerada **improcedente**, alinhando-me, portanto, ao exame lançado pela Unidade Técnica, cuja instrução incorporo a estas razões de decidir.

É de se atentar, como já realçado acima, que o exame ora consignado não avança sobre a execução dos ajustes, ou seja, a forma como se deu na prática o cumprimento contratual, as atividades realizadas, os valores desembolsados e os resultados alcançados. Considerando, como também já dito, que o objeto do Contrato nº 32/2020 envolve significativo ineditismo (por agregar diversas funcionalidades), bem como que foi celebrado mediante dispensa de seleção de fornecedores, julgo ser pertinente autorizar a realização de inspeção no IGESDF para melhor apreciação da execução deste ajuste em seus aspectos técnicos, conforme sugestão alvitada pelo Órgão Instrutivo.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento dos esclarecimentos prestados pelas empresas FERTIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA ME (peça 31) e SMART 7 DIGITAL LTDA ME (peça 33), bem como pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGESDF) (peça 32), considerando, em relação a este último, parcialmente atendida a determinação constante do item II da Decisão nº 3026/2020;
- II - considere, no mérito, improcedente a Representação nº 45/2020 – GPCF;
- III - alerte a Diretoria Executiva do IGESDF e, em especial, a sua Assessoria Jurídica, de que o descumprimento injustificado de decisões do TCDF importa em inobservância dos deveres de colaboração com o Tribunal, sujeitando aqueles que derem causa (não apenas o Diretor-Presidente) à multa capitulada no art. 57 da LO/TCDF, tendo em vista as condutas tipificadas nos incisos IV a VII;
- IV - autorize:
 - a) a realização de inspeção no IGESDF com vistas a verificar em maior dimensão os aspectos técnicos da execução do Contrato nº 32/2020, tendo em vista o ineditismo de seu objeto e o fato de ter sido celebrado emergencialmente por dispensa de processo seletivo de fornecedores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- b) a ciência da Decisão que vier a ser proferida e do Relatório/Voto que a fundamentam aos interessados;
- c) o retorno dos autos à SEASP para as providências devidas.

Sala das Sessões, 3 de fevereiro de 2021.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator