

PROCESSO:	@LEV 24/80088116
UNIDADE GESTORA:	Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A. (CIASC)
INTERESSADOS:	Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A. (CIASC), Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
ASSUNTO:	Chamamento Público RFP 035/2023 e PMI correspondente, com a finalidade de contratação de serviço de telemedicina
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 5 - DLC/CAJU I/DIV5
DECISÃO SINGULAR:	GAC/JNA - 954/2024

Tratam os autos de relatório de Levantamento instaurado para fins de instrução, realização de diligências, comunicação e demais providências em face do Chamamento Público RFP 035/2023, realizado pelo Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S. A. – CIASC, que resultou na celebração de Acordo de Parceria com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda (fls. 804-813) e com oferecimento da Proposta Comercial e Técnica GECOM 157/2024, para a prestação de serviços de configuração e implantação de plataforma de saúde digital e disponibilização de serviços de telessaúde (fls. 967-1021).

Foi juntado aos autos o Ofício 510/2024, de 07/11/2024 (fls. 05-07), firmado pelo Ex-Presidente do CIASC, Sr. Moisés Diersmann, pelo qual solicitou a este Tribunal uma consulta formal acerca dos processos SES 00227527/2023 e CIASC 1928/2023, com o registro de que, até o momento, não haviam sido feitos dispêndios de recursos públicos pelo CIASC ou pela Secretaria de Estado da Saúde – SES. Para contextualização do requerimento, encaminhou links de notícias veiculadas pela imprensa, assim como forneceu cópia dos referidos processos (fls. 10-912 e 1042-1227).

Analisando o processado, a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) elaborou o Relatório DLC n. 1353/2024 (fls. 1228-1277), oportunidade em que sugeriu a conversão do presente Levantamento em processo LCC, bem como a concessão de medida cautelar para sustação dos efeitos do Acordo de Parceria e qualquer outro Termo ou Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital

Telemedicina Ltda, além da abstenção de celebrar qualquer contrato, ajuste ou negócio com outros órgãos públicos ou privados em decorrência do Acordo de Parceria/Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda.

Sugeriu, também, a DLC, a realização de diligências a diversos servidores e agentes públicos, a saber: Sra. Claudia Ribeiro de Araujo Gonsalves, Superintendente da Superintendência de Serviços Especializados e Regulação (SUR) da SES; Sra. Grace Ella Berenhauser, Gerente da Gerência de Regulação Ambulatorial (Geram), da SES; Sr. Diogo Demarchi Silva, Secretário de Estado da Saúde; Sr. Tiago Fagonde de Moraes, Vice-Presidente de Mercado do CIASC; Sr. Rafael Bianchini Glavan, autor do Despacho de fls. 75; Sra. Rosália Maria Cassol, Gerente Comercial do CIASC; Sr. Moisés Diersmann, ex-Presidente do CIASC; e Sr. Diego Ricardo Holler, Presidente do CIASC. Por fim, propõe a determinação à Secretaria Geral que realize as diligências preferencialmente por comunicação eletrônica a fim de buscar celeridade, além da determinação à Diretoria Geral de Controle Externo para que avalie a autuação de processos sobre as Parcerias celebradas pelo CIASC.

Considerando a natureza dos autos (Levantamento), o Diretor-Geral de Controle Externo, Sr. Sidney Antônio Tavares Junior, apresentou a Informação n. 412/2024 (fls. 1278-1280), pela qual anui com os termos do relatório técnico, incluindo a concessão de medida cautelar, diligências e determinações.

Vieram os autos conclusos para a análise.

É o relato do essencial.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a presente investigação foi instaurada em 08/11/2024 por esta Corte de Contas, a partir de requerimento da Diretoria de Licitações e Contratações, em virtude de notícias veiculadas pela mídia¹ de possíveis irregularidades na realização do Chamamento Público RFP n. 035/2023 pelo CIASC para o Procedimento de Manifestação de Interesse privado para uma

¹ <https://scempauta.com.br/2024/11/07/integra-nao-e-a-dona-do-software-do-servico-vendido-ao-estado-a-estranha-coincidencia-de-datas-antes-do-negocio-entre-outros-destaques/>.

contratação de serviços de telemedicina, com valor estimado para o serviço em R\$ 547 milhões (fl. 02).

Em que pese a louvável iniciativa do então presidente do CIASC em trazer o assunto ao Tribunal, solicitando parecer formal sobre a legalidade dos processos CIASC 1928/2023 e SES 00227527/2023, tal fato não tem o condão de inibir ou mesmo delimitar o escopo de nossa atuação. Isto porque, a função consultiva das Cortes de Contas está adstrita às respostas sobre questões formuladas em tese ou acerca da interpretação de lei e não dos casos concretos. Portanto, o exame realizado nestes autos, e em outros que dele venham eventualmente decorrer, não se confunde com o instituto da Consulta, previsto no inciso XII do art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que poderia ter sido realizada previamente.

De outro lado, registra-se a tramitação da Representação @REP 24/00590006, autuada em 10/11/2024, versando sobre o mesmo assunto e cujo destino provável, caso superado o exame de sua admissibilidade, seja a conexão, ainda que imprópria, aos presentes autos.

Feitos os esclarecimentos introdutórios, assinalo que a partir da realização do já citado Chamamento Público foi celebrado o Acordo de Parceria entre o CIASC e a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda, com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei n. 13.303/2016.

A Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) estabelece regras para empresas públicas, como o CIASC, e sociedades de economia mista. O artigo 28 dessa lei²

² Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 .

§ 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput , de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

trata das parcerias que essas empresas podem fazer com empresas do setor privado para realizar um projeto ou prestar um serviço, permitindo que as empresas estatais aproveitem o conhecimento e os recursos de outras organizações para melhorar os serviços oferecidos à população – no presente caso, serviços de telemedicina.

Para tanto, a regra é a realização de licitação, embora seja possível a dispensa de licitação nas hipóteses dos incisos I e II do § 3º do sobredito art. 28. Para a opção do inciso II do § 3º do art. 28, a denominada “oportunidade de negócio”, semelhante à ocorrida no caso concreto, o legislador prevê três requisitos, a saber: (i) a escolha do parceiro associada a características particulares, (ii) vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas e (iii) reste justificativa a inviabilidade de procedimento competitivo.

Note-se que **a celebração dessas parcerias deve observar as regras estabelecidas pelo ordenamento jurídico pátrio**. Além da legislação mencionada, há precedentes jurisprudenciais e doutrinários que orientam a matéria, como o Acórdão 2488/2018-Plenário (Processo n. 022.981/2018-7), do Tribunal de Contas da União (TCU), de relatoria do Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, que trouxe linhas gerais sobre os requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016. Destaco:

São requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais):

- a) avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- b) configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais;
- c) demonstração da vantagem comercial para a estatal;

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e

e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes.

Acórdão 2488/2018-Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler. (Grifo nosso)

Ocorre que, na hipótese dos autos, o processo que levou à celebração do Acordo de Parceria com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda apresenta lacunas que geram dúvidas se tais requisitos foram observados. A competente DLC discorreu minuciosamente sobre esses pontos, a partir de uma análise pormenorizada dos processos CIASC 1928/2023 e SES 00227527/2023, cujas razões fazem parte integrante desta decisão.

A título exemplificativo, **não consta nos autos se houve efetiva pesquisa de mercado que demonstre a vantagem na parceria estabelecida ou que comprove que a solução apresentada pela Integra Saúde Digital era realmente superior às demais. Também não há evidências de como foram definidos os valores a serem cobrados ou de como foi pactuado e discutido internamente o Modelo de Negócio firmado entre o CIASC e a empresa (fls. 833-895). No item 11 desse documento, ficou estabelecida a distribuição de resultados, cabendo 10% ao CIASC (item 11), sem que haja nos autos documentos que amparem essa definição.**

A par da questão relativa à escolha da empresa parceira ou à definição dos valores, **há outros questionamentos que precisam ser esclarecidos.** Como extensivamente descrito pela DLC, não foram apresentados estudos de como seriam a filosofia, governança e estrutura da parceria, abrangendo a análise da estrutura administrativa, pessoal e financeira. Tampouco houve pesquisa sobre como os projetos de saúde digital estão sendo desenvolvidos por outros estados ou mesmo registro de alguma oitiva do Conselho Regional de Medicina. Em se tratando de serviços de telemedicina, é cabível abordar pontos como a quantidade mínima de

médicos necessária para o Contrato com o Estado de Santa Catarina, bem como se estes profissionais seriam restritos ao território catarinense ou se poderiam ser de outros estados.

Veja-se que, numa primeira análise, o objeto não está bem definido e falta detalhamento do orçamento e dos resultados econômicos pretendidos. A escolha da parceria deve ser realizada de forma criteriosa a fim de que atenda ao interesse público e cumpra o seu propósito de prestar um serviço mais eficiente, ampliando o acesso à saúde, com qualidade no atendimento e redução dos custos.

Diante dessas ponderações, que não pretendem esgotar o tema ou abordar todos os fatos expostos no relatório técnico por se tratar de análise meramente perfunctória, própria deste momento processual, verifico que as diligências propostas pela DLC comportam acolhimento, **a fim de colher informações e documentos que esclareçam como foi selecionada a empresa parceira, quais os critérios determinantes para essa escolha e como foram definidos os valores e o percentual dos resultados**, no intuito de aferir a vantagem comercial para o CIASC, dentre todos os outros questionamentos que devem ser esclarecidos pelos agentes públicos identificados.

De igual modo, **considerando as dúvidas e lacunas que pairam sobre o caso, somado ao expressivo valor da parceria, mostra-se prudente deferir a medida cautelar para sustação dos efeitos do Acordo de Parceria** e de qualquer outro Termo ou Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda. Assim, este Tribunal de Contas poderá apreciar todo o quadro fático, a partir dos elementos colhidos na instrução processual, para verificar, então, a higidez e legalidade da parceria pactuada.

Para a concessão dessa medida acautelatória, acompanho o entendimento da Área Técnica quanto ao exame dos requisitos correspondentes. O *fumus boni iuris* se verifica na medida em que a parceria celebrada para atender a demanda da Secretaria de Estado da Saúde não demonstra que foi conduzida e formatada com observância dos princípios de governança e transparência, sem

demonstrar que a Diretoria do CIASC efetivamente analisou a atuação no mercado de saúde digital e telemedicina, bem como avaliou os aspectos econômicos e as características particulares para a escolha da empresa parceira. Já o *periculum in mora* se apresenta na ameaça de grave lesão ao erário, tanto em relação ao Acordo de Parceria firmado pelo CIASC com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda, quanto em relação à Proposta encaminhada à Secretaria de Estado da Saúde.

De fato, de acordo com o art. 29 da Instrução Normativa TC-21/2015, em caso de urgência, de fundada ameaça de grave lesão ao erário ou a direito dos licitantes, de fundados indícios de favorecimento pessoal ou de terceiros e para assegurar a eficácia da decisão de mérito, o Relator poderá determinar à autoridade competente a sustação do procedimento licitatório, bem como dos atos administrativos vinculados à execução do contrato, incluídos quaisquer pagamentos decorrentes do contrato impugnado, até decisão posterior que revogue a medida ou até a decisão definitiva, nos termos do art. 114-A do Regimento Interno desta Casa – Resolução TC-06/2001.

A possibilidade de sustação dos atos administrativos vinculados à execução do acordo de parceria também decorre do poder geral de cautela, conferido aos Tribunais de Contas no intuito de garantir a efetividade das ações de controle externo. Isto é, o órgão de controle dispõe das medidas necessárias para o fiel cumprimento de suas funções institucionais, desde que não expressamente vedadas, com base na teoria dos poderes implícitos. Tal premissa já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos recursos SS 5.505-AgR³ e SS 5306 ED-AgR⁴, quando foi questionado em razão da previsão do art. 71 da Constituição Federal. A concessão da medida cautelar se justifica, portanto, nessa prerrogativa de atuação preventiva atribuída às Cortes de Contas, para prevenir grave lesão ao erário e garantir a utilidade da deliberação final.

Dessa forma, por precaução, é pertinente determinar ao atual Presidente do CIASC a sustação dos efeitos do Acordo de Parceria e qualquer outro Termo ou Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina

³ Rel. Min. Luiz Fux (presidência), Tribunal Pleno, julgado em 08-02-2022, publicado em 24-02-2022.

⁴ Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2023, publicado em 24-05-2023.

Ltda, devendo o CIASC se abster de celebrar qualquer Contrato, ajuste ou negócio com outros órgãos públicos ou privados em decorrência do Acordo de Parceria/Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda, até decisão ulterior que revogue a medida ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

Por fim, coaduno com o entendimento da Diretoria Técnica quanto à **necessidade de avaliação das demais parcerias realizadas pelo CIASC para fins de eventual aprimoramento dos processos e normas internas**, nos termos do item 5.2 do relatório técnico.

Ante o exposto, acolhendo na íntegra o parecer da Diretoria de Licitações e Contratos, **decido**:

1. Determinar a conversão do presente processo de Levantamento em Processo LCC.

2. Deferir a medida cautelar para determinar ao Sr. **Diego Ricardo Holler**, que consta no site institucional do CIASC como Presidente, acumulado com o Cargo de Vice-presidente Administrativo e Financeiro⁵, **a sustação dos efeitos do Acordo de Parceria e qualquer outro Termo ou Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda, devendo se abster de celebrar qualquer Contrato, ajuste ou negócio com outros órgãos públicos ou privados em decorrência do Acordo de Parceria/Contrato celebrado com a empresa Integra Saúde Digital Telemedicina Ltda, até decisão ulterior que revogue a medida ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno, nos termos do art. 114-A do Regimento Interno desta Casa – Resolução TC-06/2001, devendo informar o Tribunal sobre o acatamento da medida cautelar no prazo de 5 (cinco) dias úteis após a medida de sustação, com a ressalva de que o não cumprimento desta determinação implicará na cominação das sanções previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas.**

⁵ Disponível em: <<https://www.ciasc.sc.gov.br/estrutura-administrativa/>>.

3. Determinar a realização das diligências requeridas pela DLC em seu Relatório n. 1353/2024, itens 6.3 a 6.9, com o objetivo de esclarecer os fatos investigados.

4. Determinar à Secretaria Geral que realize as diligências preferencialmente por comunicação eletrônica na forma regimental com a maior celeridade possível.

5. Determinar o retorno dos autos à Diretoria de Licitações e Contratações.

6. Determinar que a Diretoria Geral de Controle Externo proceda a autuação de processos sobre as demais parcerias celebradas pelo CIASC, nos termos do item 5.2. do Relatório DLC 1353/2024.

7. Dar ciência dos autos ao Sr. Diogo Demarchi Silva, Secretário de Estado da Saúde, e ao Sr. Pedro Waltrick, Controlador-Geral do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis, 27 de novembro de 2024.

Jose Nei Alberton Ascari
Conselheiro Relator