



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 90  
Processo: 12654/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

**PROCESSO Nº:** 12654/13

**ORIGEM:** Secretaria de Saúde do DF

**ASSUNTO:** Inspeção

**EMENTA:** Denúncia de cidadão. Recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS. Inspeção. Possíveis irregularidades. Oitiva da jurisdicionada. Esclarecimentos. Procedência parcial. Unidade Técnica sugere determinações para saneamento das impropriedades identificadas. Concordância do *Parquet* especial. Voto convergente.

Cuidam os autos de denúncia oferecida por cidadão, acerca de possíveis irregularidades na utilização dos recursos provenientes do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.

Em fase anterior, determinou-se, com fundamento no art. 41, §2º, da LC n.º 01/94, a oitiva da Secretaria de Saúde acerca do conteúdo do Relatório de Inspeção n.º 2.2011/2015, conforme Despacho Singular n.º 366/2015-GCMA (fls. 60/62).

Nesta assentada, o Corpo Técnico, nos termos da Informação n.º 17/2016 (fls. 73/85), examinou os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Saúde – SES relativamente às questões e aos achados indicados no citado relatório de inspeção.

Ouvido nos autos, o *Parquet* especial, mercê do Parecer 0307/2016-CF (fls. 87/89), assim sintetizou os argumentos da SES e a respectiva análise da Instrução:

➤ **SES/DF:** *sobre as questões formuladas pela Unidade Técnica, argumentou que existe um núcleo responsável pelo recebimento e análise das prestações de contas e por orientar e acompanhar a execução do Programa, sob a supervisão da Gerência de Orçamento da Diretoria Executiva do FSDF. Os responsáveis por irregularidades são notificados e concedidos prazos para regularização de eventuais impropriedades, que, se não forem saneadas, devem ser objetos de deliberação pela Comissão de Acompanhamento do PDPAS. Ademais, o controle dos recursos transferidos pelo PDPAS é feito inicialmente no SIGGO e, após transferência dos recursos às Coordenações Gerais de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 91  
Processo: 12654/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*Saúde, o controle é feito via extrato e saldo bancário, além de verificação bimestral das prestações de contas. A análise das prestações de contas visa apontar as falhas ocorridas. Se meramente formais são encaminhadas para saneamento. Caso contrário os processos são submetidos à Comissão de Acompanhamento, que não verificou má fé por parte das Coordenações Gerais de Saúde na utilização do PDPAS.*

**Análise do Corpo Técnico:** “Ainda que não tenha havido má fé por parte das Coordenações Gerais de Saúde na utilização dos recursos do PDPAS, não se justifica a ausência de sanções previstas no Capítulo 9º da Portaria nº 84/2010, pois muitas dessas evidências destacadas pela Gerência de Prestação de Contas poderiam resultar na reprovação das prestações de contas apresentadas pelas Coordenações Gerais de Saúde”. Ademais, não se demonstrou quais ações a SES/DF pretende adotar para evitar a ocorrência de falhas, razão de entender “necessário determinar à SES/DF que providencie o aprimoramento do controle do PDPAS a fim de evitar que continuem ocorrendo as irregularidades elencadas no § 26”.

**MPC/DF:** acolhe as considerações do Corpo Técnico.

➤ **SES/DF:** em relação ao Achado I – compra com finalidade diversa, ressaltou que não existe vedação para aquisição de itens que deveriam ser fornecidos pela Secretaria. Asseverou que é exigido “nada consta” acerca do item adquirido, ou seja, de que não existe contrato ou ata de registro de preços válida.

**Análise do Corpo Técnico:** o argumento trazido pelo justificante é procedente, mormente porque, de fato, não existe vedação para aquisição de material de consumo ou de itens que, eventualmente, possam ser fornecidos pela SES/DF. Nada obstante, sobre os demais itens relacionados à questão, não houve manifestação da SES/DF.

**MPC/DF:** acolhe as considerações do Corpo Técnico.

➤ **SES/DF:** quanto ao Achado II – Desvio de finalidade do PDAS, destacou-se que “a substituição do abastecimento regular das unidades de saúde não caracteriza o desvio de finalidade do Programa”.

**Análise do Corpo Técnico:** “Em que pese a ideia de descentralização de recursos, em princípio, privilegiar o princípio da eficiência, não ficou comprovado que o PDPAS tenha aumentado a eficiência nas contratações realizadas pela SES/DF”. Destacou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 92  
Processo: 12654/2013

Rubrica: \_\_\_\_\_

*também que os recursos do PDPAS deveria atender supletivamente as atividades das unidades de saúde e não tem a finalidade de substituir o abastecimento regular dessas unidades. Assim, entendeu necessário "determinar à SES/DF que aprimore a execução do Programa a fim de que o PDPAS seja de fato utilizado para apoiar supletivamente as atividades das unidades de saúde do Distrito Federal e não para substituir o abastecimento regular da SES/DF".*

**MPC/DF**: acolhe as sugestões do Corpo Técnico.

➤ **SES/DF**: sobre o Achado III – contratações em desacordo com a legislação (fracionamento de despesa), esclareceu que todas as compras acima do limite forma encaminhadas à Corregedoria de Saúde e as inconformidades com os projetos básicos foram para deliberação da Comissão de Acompanhamento.

**Análise do Corpo Técnico**: ressaltou entendimento convergente ao constante do Acórdão TCU nº 1.540/2014 – Plenário<sup>1</sup>, que considerou ilegal contratação

---

<sup>1</sup> 35. Impende destacar que o fato de alguns itens serem destinados ou executados em localidades distintas não autoriza, por si só, que a despesa seja fracionada de acordo com a sua destinação geográfica, como poderia sugerir a interpretação literal (gramatical) da expressão "mesmo local", contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93.

36. Não se pode olvidar que este Tribunal tem entendimento no sentido de que a expressão "mesmo local" corresponde a uma região geoeconômica de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis licitantes. Assim, caso os potenciais interessados sejam os mesmos, não deverá o Estado realizar licitações sem levar em conta, na definição das respectivas modalidades, o somatório dos valores envolvidos em todas as contratações de itens de mesma natureza, ainda que executados em "locais diversos".

37. A esse respeito, cabe transcrever o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 1780/2007-Plenário, verbis:

"5. Nas oportunidades em que se manifestou sobre o fracionamento de despesas, este Tribunal deixou assente que, quando os potenciais interessados na contratação de serviços de mesma natureza são os mesmos, não há que se realizar licitações distintas. Sob essa ótica, o termo "mesmo local" utilizado no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, não se refere a uma localidade específica (rua, bairro, cidade, município) e sim a uma região geoeconômica, ou seja, a área de atuação profissional, comercial ou empresarial dos possíveis fornecedores ou prestadores de serviço a serem contratados pela Administração. (...)

6. O entendimento de que não se deve realizar licitações distintas para a contratação de serviços de mesma natureza, mesmo em locais diversos, quando os potenciais interessados são os mesmos, aplica-se exatamente à situação em comento, conforme demonstra o quadro elaborado pela equipe de inspeção da Secex/PI que a seguir reproduzo com ajustes (fls. 156/157 - vol. 2), relacionando cada um dos 30 convites homologados em 2004 e referentes ao objeto tratado nos autos. (...)

7. Observa-se que praticamente as mesmas empresas foram convidadas e habilitadas na maioria dos certames, indicando que atuam em todo o estado. Assim, no caso concreto, a inobservância da modalidade de licitação aplicável conduziu à perda de economia de escala sem a contrapartida do aumento da competitividade da licitação, resultando na pior das situações para a Administração."

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade****TCDF - GCMA**Folha: 93  
Processo: 12654/2013

Rubrica: \_\_\_\_\_

*em situação similar, pois quando o PDPAS é utilizado para substituir o abastecimento regular efetuando pequenas compras por dispensa de licitação, ocorre flagrante fracionamento de despesa com o objetivo de fugir do procedimento licitatório previsto na legislação. Além disso, as unidades de saúde têm deixado de exigir três propostas válidas e apresentado falhas nos projetos básicos e ocorrência de contratações com dispensa de licitação acima do limite previsto no art. 24, I e II da Lei 8666/93, o que implica prejuízos na escolha mais vantajosa para administração, pois não há garantias de que está se contratando pelo menor preço e pode haver perda de economia em escala. Assim, propôs ao e. TCDF determinar à SES/DF que aprimorasse "a execução do Programa a fim de evitar a ocorrência de fracionamento irregular de despesa, nos termos do art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93, combinado com Incisos I e II do art. 24 da mesma Lei".*

**MPC/DF**: *acolhe as sugestões do Corpo Técnico.*

➤ *SES/DF: finalmente, no pertinente ao Achado IV – atraso nas reuniões da Comissão de Acompanhamento, destacou que as análises da Comissão de acompanhamento foram prejudicadas em função das exonerações ocorridas, porém nenhuma prestação de contas deixará de ser submetida à apreciação da Comissão. Ademais, desde que foi recomposta, com a publicação da Portaria nº 149, de 25 de junho de 2015, a Comissão de Acompanhamento tem se reunido mensalmente para analisar as prestações de contas pendentes.*

**Análise do Corpo Técnico**: *Não obstante a SES/DF afirmar a ocorrência de reuniões mensais para sanar as pendências de anos anteriores, não foi apresentada nenhuma documentação elaborada nessas reuniões, razão pela qual propõe estabelecer prazo para que a SES/DF comprove o efetivo cumprimento do Decreto nº 31.625/2010 e Portarias nºs 83/2010 e 84/2010, encaminhando a esta Corte as atas das reuniões previstas nos citados normativos.*

**MPC/DF**: *acolhe as considerações do Corpo Técnico."*

No mérito, o Órgão Ministerial acolhe as conclusões e sugestões da Instrução.

É o relatório.



## **V O T O**

Cuidam os autos de denúncia oferecida por cidadão, acerca de possíveis irregularidades na utilização dos recursos provenientes do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.

Em fase anterior, a Secretaria de Saúde foi instada a se manifestar acerca dos seguintes achados apontados no Relatório de Inspeção n.º 2.2011/2015 (fls. 46/58):

- Achado I – compra com finalidade diversa: aquisições de itens não previstos nos normativos que orientam a utilização do PDPAS; alguns serviços executados já eram atendidos em contrato; e compra de itens para compor estoque.
- Achado II – desvio de finalidade do PDPAS: o programa está sendo utilizado para o abastecimento regular das unidades de saúde.
- Achado III – contratações em desacordo com a legislação: compra com valor acima do limite de dispensa de licitação, falhas nos projetos básicos e fracionamento de despesa.
- Achado IV – atraso nas reuniões da Comissão de Acompanhamento: interrupção das análises das prestações de contas do PDPAS nos anos de 2013 e 2014, devido a uma sequência de exonerações e alterações de membros da citada comissão.

Em sua análise, a Unidade Técnica, nos termos da Informação n.º 17/2016, considerou parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Saúde apenas em relação ao Achado I, especificamente sobre a aquisição de materiais de consumo não previstos nos normativos.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 95  
Processo: 12654/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

No ponto, o item X da Portaria n.º 83/2010 permite a utilização de recursos do PDPAS para a aquisição de materiais de consumo, mostrando-se regulares as aquisições apontadas no relatório de inspeção (material de almoxarifado, colchões e fita de impressora).

Noutro giro, as justificativas trazidas ao feito não foram suficientes para afastar as demais impropriedades indicadas nos achados acima reproduzidos.

Há indícios de desvio de finalidade do PDPAS (Achado II), pois o mesmo vem sendo utilizado para substituir o abastecimento regular das unidades gestoras, e não somente para apoiar de forma suplementar as suas atividades, o que denota ofensa ao art. 5º<sup>2</sup> do Decreto n.º 31.625/10.

Igualmente, a disciplina contida no Parágrafo único do art. 7º<sup>3</sup> do Decreto n.º 31.265/10 mostra-se incompatível com o art. 23, §5º<sup>4</sup>, da Lei n.º 8.666/93, vez que as Diretorias Gerais de Saúde – DGS e as Unidades de Referência Distrital – URD estão sendo consideradas como se fossem espaços geográficos distintos (recebendo tratamento semelhante ao dos municípios). Além disso, apontou-se que essas unidades têm ultrapassados o limite previsto nos incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações (Achado III).

Sendo assim, acolho a sugestão para determinar à Secretaria de Saúde que adote medidas para aprimorar a execução e o controle do PDPAS, objetivando-se evitar as irregularidades antes mencionadas.

Concordo, também, com a diligência para que a jurisdicionada comprove o efetivo cumprimento do Decreto n.º 31.265/10 e das Portarias n.ºs 83 e 84/2010, haja vista que não estão ocorrendo as

<sup>2</sup> Art. 5º A operacionalização do PDPAS dar-se-á mediante a alocação e a transferência de recursos financeiros para, supletivamente, apoiar a execução de atividades desenvolvidas pelas Diretorias Gerais de Saúde – DGS e Unidades de Referência Distrital – URD...”

<sup>3</sup> Art. 7º... Parágrafo único. Não serão consideradas como fracionamento de aquisição as despesas relativas aos insumos adquiridos por mais de uma DGS ou URD, quando estes estiverem destinados a populações residentes em espaços geográficos distintos, em conformidade com a normatização complementar da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

<sup>4</sup> § 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 96  
Processo: 12654/2013  
Rubrica: \_\_\_\_\_

reuniões da Comissão de Acompanhamento para analisar as prestações de contas dos recursos repassados por meio do PDPAS (Achado IV).

Ante o exposto, em concordância com os Órgãos Técnico e Ministerial, **VOTO** por que este egrégio Plenário:

- I – tomar conhecimento do Ofício n.º 2.543/2015-GAB/SES e demais documentos juntados pela Secretaria de Saúde em cumprimento ao Despacho Singular n.º 366/2015-GCMA;
- II – considere parcialmente procedentes as justificativas apresentadas em face das irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção n.º 2.2011/2015;
- III – determine à Secretaria de Saúde que adote as seguintes medidas, dando ciência a este Tribunal no prazo de 90 dias:
  - a) providencie o aprimoramento do controle do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS a fim de se evitar a ocorrência das irregularidades elencadas no § 26 da Informação n.º 17/2016;
  - b) aprimore a execução do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde-PDPAS para a consecução dos objetivos estabelecidos em sua concepção, notadamente quanto ao:
    - 1) desvio de finalidade do Programa, em contrariedade ao art. 5º do Decreto n.º 31.625/10;
    - 2) fracionamento irregular de despesa, haja vista o disposto no Parágrafo único do art. 7º do Decreto n.º 31.625/10 não se harmonizar com o art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93, combinado com os Incisos I e II do art. 24 da mesma Lei;
  - c) comprove o efetivo cumprimento do Decreto n.º 31.625/10 e das Portarias n.ºs 83/2010 e 84/2010,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**

**TCDF - GCMA**

Folha: 97  
Processo: 12654/2013

Rubrica: \_\_\_\_\_

encaminhando a esta Corte as atas das reuniões previstas nos citados normativos;

IV – autorize:

- a) o encaminhamento desta decisão, do relatório/voto e da Informação n.º 17/2016 SES/DF;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Brasília, em 28 de abril de 2016.

**MANOEL DE ANDRADE**  
**Relator**