



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

Processo n.º: 12.654/13-e.

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

Assunto: Denúncia.

Ementa: Denúncia de cidadão. Recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS. Despacho Singular n.º 578/13-GCRR. Conhecimento e autorização para a realização de fiscalização. Decisão n.º 2.008/16. Determinações à jurisdicionada para saneamento das impropriedades. Encaminhamento de informações. Cumprimento parcial das diligências. Decisão n.º 36/17. Novas determinações. Decisão n.º 5.116/18. Cumprimento parcial. Reiteração. Decisão n.º 3.027/19. Cumprimento das diligências determinadas e alertas ao Governador do DF e à SES/DF. Retorno dos autos à unidade técnica para fins de acompanhamento. **Fato superveniente.** Ingresso da Representação n.º 95/20-CF, com pedido cautelar, versando sobre possíveis irregularidades no âmbito do PDPAS. **Nesta fase:** análise de admissibilidade. Instrução sugere não conhecer da Representação n.º 95/20-CF e autorizar o registro do assunto para subsídio no acompanhamento do PDPAS. Em cota complementar, o Diretor da 3ª Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais, no que é acompanhado pelo titular da Seasp, sugere não conhecer da representação e reiterar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à SES/DF os alertas constantes do item III da Decisão n.º 3.027/19. DECIDO em conformidade com a cota complementar do titular da Diasp3, com ajuste.

DESPACHO SINGULAR N.º 320/20 – GCMA

O presente feito foi autuado para tratar de denúncia ofertada por cidadão acerca de possíveis irregularidades na utilização dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.

Percorridos os trâmites processuais incidentes à espécie após o conhecimento da demanda e autorização para que fosse realizada inspeção (Despacho Singular n.º 578/13-GCRR, peça 16), na última assentada, por meio da Decisão n.º 3.027/19 (peça 68) o Tribunal adotou a seguinte deliberação:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer do Ofício n.º 612/2019 – GAB/SES, bem como dos demais documentos juntados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF ao mencionado Ofício, em atendimento à Decisão n.º 5116/2018; II – considerar: a) atendida a diligência disposta no item III da Decisão n.º 5116/2018; b) cumprido o acompanhamento autorizado no item IV.b da mesma decisão; III – alertar o Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e a SES/DF acerca da necessidade de: a) legalizar a descentralização orçamentária-financeira da saúde, consoante deliberado no item “III.a” da Decisão n.º 36/2017, haja vista que o disposto no parágrafo único do art. 7º do Decreto n.º 31.625/10 não se harmoniza com o art. 23, § 5º, da Lei 8.666/93, c/c os incisos I e II do art. 24 da mesma lei; b) aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, mediante ajustes na regulamentação atualmente existente para o mencionado programa; IV – autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Informação n.º. 28/2019 – DCOMP2, desta decisão e do relatório/voto do Relator



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

aos indicados no item anterior; b) o retorno dos autos à SEASP para fins de acompanhamento.” Grifei

Nesse íterim, foram juntados aos autos os seguintes expedientes:

- a) Ofício 257/2019-GPCF (peça 83, pp. 181 e 182) e seu Anexo (peça 83, pp. 183 a 216);
- b) Ofício 03/2020-SES/GAB (peça 83, pp. 217 a 232);
- c) Ofício 420/2020-GPCF (peça 84);
- d) Ofício 637/2020-GPCF (peça 87) e seu Anexo (peça 86).

Os autos aguardavam instrução, momento em que aportou a Representação n.º 95/20-CF (peça 97), juntamente com os anexos de peças 89/96, com pedido cautelar, formulada pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando sobre possíveis irregularidades no âmbito do PDPAS.

Tendo em vista a correlação dos assuntos abordados nestes autos, com os tratados na referida representação, entendeu-se por juntá-la nos presentes autos, para fins de análise de sua admissibilidade.

O Auditor de Controle Externo signatário da Informação n.º 139/20-Diasp3 (peça 100) analisou a matéria da seguinte forma:

1. IDENTIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO	
Representante:	<i>– Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, do MPJTCDF</i>
Teor da Representação:	<p><i>1. Trata-se de Representação formulada pela digna Procuradora, versando sobre o Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde - PDPAS.</i></p> <p><i>2. A Representante inicia sua exposição defendendo a necessidade de fiscalização contínua do referido Programa, por parte do Tribunal.</i></p> <p><i>3. A partir de então passa a relatar o histórico de atuação da Corte, em relação ao PDPAS.</i></p> <p><i>4. Nesse sentido, cita a Decisão nº 36/2017², que propôs a adoção de medidas visando o aperfeiçoamento da execução do mencionado Programa. Posteriormente, essa Decisão teria sido considerada atendida (Decisão nº 3027/2019) e emitido alerta ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal.</i></p> <p><i>5. Ainda no âmbito da temática em questão, informa a edição da Lei nº 6.715/2020, que inauguraria dispositivos preocupantes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• aumenta seis vezes o valor das cotas mínimas de transferências às Diretorias Gerais;</i> <i>• inova no art. 7º, de forma que todos os bens adquiridos com os recursos do PDPAS sejam incorporados, na forma de doação; e</i> <i>• estabelece o prazo de dois anos para o PDPAS ser implementado na metade das unidades de saúde, o que pode interferir nos planos orçamentários do DF.</i> <p><i>6. Afirma, também, ser nítido que a Lei avança nas competências administrativas reservadas ao Chefe do Executivo, dispondo sobre a estrutura e atribuições de órgãos. Registre-se que o Projeto de Lei foi de autoria do Poder Legislativo, posteriormente vetado pelo Chefe do Executivo local, mas o veto foi derrubado por aquela Casa Legislativa.</i></p> <p><i>7. Acrescenta que, por meio do Parecer nº 133/2020, a Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF arguiu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• o art. 9º determina que o processo de contratação deve ser objetivo e simplificado, prevendo dispensa de pesquisa de preços, a depender do valor;</i>



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

	<ul style="list-style-type: none"> • os arts. 10 e 11 especificam o procedimento de pesquisa de preço, relativo às pessoas jurídicas e empreendedores individuais; • o art. 12 dispõe sobre mudanças estruturais, para as quais prevê a exigência de parecer técnico que subsidie a contratação ou, diante da impossibilidade de ser elaborado em 45 dias, a contratação pode acontecer, se devidamente motivada; • referidos artigos transbordam a competência distrital para dispor sobre regras gerais; • ademais, o PL esbarra na competência privativa do Executivo, para legislar acerca da estruturação da administração, das atribuições dos órgãos administrativos distritais e do orçamento anual (art. 71, incisos IV e V, parágrafo 1º); e • a norma é incompatível com o Decreto nº 31.625/10, consoante anexo apresentado. <p>8. Sobre o enfrentamento a normas consideradas inconstitucionais, a Procuradora entende que se trata de exercício da competência do Tribunal, sem exercer o controle abstrato de constitucionalidade.</p> <p>9. Nessa linha de entendimento, informa que, apesar de o Supremo Tribunal Federal haver proferido posicionamento distinto³ da Súmula 347, o mesmo se refere a decisão monocrática, ainda não submetida ao escrutínio do Plenário daquela Corte, ou seja, a Súmula 347 não teria sido revogada.</p> <p>10. Por essa razão, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais de contas continuariam manifestando seus entendimentos no sentido da possibilidade de atuação dos tribunais nos conflitos com a norma constitucional.</p> <p>11. Posto isso, a Procuradora assim concluiu o pedido:</p> <p>“(…) Como se vê, a matéria enseja fiscalização desta Corte, não somente porque a legislação editada encontra-se em rota de colisão com o que foi decidido (e, também, com os normativos executivos existentes), mas, também, porque é inequívoca a materialidade do Programa e a sua relevância para o SUSDF, inclusive, para fins de fiscalização do controle externo.</p> <p>Nessas condições, o MPC/DF representa à Corte, para que estabeleça processo de fiscalização a respeito, em face da relevância e materialidade do Programa, para o Sistema Único de Saúde do DF, concedendo-se medida cautelar, a fim de que o GDF abstenha-se de criar e repassar recursos às mencionadas Unidades de Gestão Descentralizadas, UED, devendo, na sequência, ouvir-se a CLDF e o GDF, a respeito.</p> <p>É flagrante a existência da fumaça do bom Direito, assim como do perigo da demora, a fim de se garantir o resultado útil do processo.</p> <p>Ao final, postula o MPC/DF que o TCDF decida a respeito da plena compatibilidade do Programa de Descentralização Programa de Ações de Saúde – PDPAS, nos moldes da Lei nº 6715/2020, em face do Ordenamento Jurídico em vigor.”</p>
--	--

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE		
Todos os legitimados devem atender aos seguintes requisitos:	S/N/NA	Observação:
2.2.1 - A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 2º do art. 230 do RITCDF)?	SIM	
2.2.2 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 2º do art. 230 do RITCDF)?	SIM	



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

2.2.3 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido (inciso III do § 2º do art. 230 do RITCDF)?	SIM	
2.2.4 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso IV do § 2º do art. 230 do RITCDF)?	NÃO	Conforme discorrido no tópico seguinte
2.2.5 - As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (Inc. I, §6º do art. 230 do RITCDF)	SIM	
3. ANÁLISE PRELIMINAR DA ADMISSIBILIDADE:		
Requisitos	S/N/NA	Motivação para Negativa da Admissibilidade
3.1 - O Representante é legitimado?	SIM	
3.2 - A Representação atende a todos os requisitos de admissibilidade?	NÃO	Conforme discorrido no tópico seguinte
3.3 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 7º art. 230?	NÃO	
3.4 - Há pedido de cautelar nos termos do art. 277 do RITCDF?	SIM	

4. CONCLUSÃO DESCRITIVA:
<p>A Representação 95/2020-CF (peça 97, e-DOC FC3E52F1), do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, questiona a compatibilidade do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, nos moldes da Lei nº 6.715/2020, em face do Ordenamento Jurídico em vigor.</p> <p>2. De início, cabe destacar que o PDPAS vem sendo objeto de fiscalização do Tribunal, constando, na última deliberação plenária (Decisão nº 3.027/2019), alerta para o Exmo. Sr. Governador do DF no sentido de legalizar a descentralização orçamentária-financeira da saúde e de aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas do Programa.</p> <p>3. Ocorre, conforme alegado pela Representante, que a edição da Lei nº 6.715/2020 teria contemplado vícios de iniciativa e materiais, que a tornariam inconstitucional.</p> <p>4. Do ponto de vista da iniciativa, com suporte na própria Representação e no seu Anexo VI (Nota Técnica nº 133/2020-PGDF/GAB/PRODEC), tem-se que a matéria, por tratar de assunto relacionado com a estruturação da administração pública, com reflexo inclusive na programação orçamentária de seus órgãos, é reservada ao Chefe do Executivo, com fundamento nos incisos IV e V, § 1º, art. 71 da LODF.</p> <p>5. Assim, tendo em vista que a mesma teve origem no Projeto de Lei nº 2.162/2018, de autoria dos Deputados Distritais Rodrigo Delmasso e Jorge Vianna, estaria configurada o primeiro</p>



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

vício (formal).

6. Ademais, segundo essas mesmas peças referenciais, os arts. 9º a 12 da referida Lei suplantariam a competência distrital, na medida em que dispõem sobre normas licitatórias e de contratação administrativa, competência essa reservada à União, nos termos do art. 22, XXVII, da CF/88.

7. Ao final, a Representante requereu que o Tribunal:

a) delibere a respeito da plena compatibilidade da Lei nº 6.715/2020, com o Ordenamento Jurídico em vigor;

b) conceda medida cautelar, a fim de que o Governo do DF – GDF se abstenha de criar e repassar recursos às Unidades de Execução Descentralizadas-UEDs, devendo, na sequência, ouvir a Câmara Legislativa do DF - CLDF e o próprio GDF; e

c) estabeleça procedimento de fiscalização em razão de a Lei encontrar-se em colisão com o que foi decidido pelo Tribunal e com o Ordenamento Jurídico, bem como devido a sua materialidade e relevância para o SUS.

8. Em resumo, a Representação pretende que seja analisada a validade da norma, em tese, aprovada pela CLDF. Ou seja, sob esse aspecto a Representação requer, ainda que de maneira indireta, a decretação de inconstitucionalidade da norma.

9. A esse respeito, dada a similaridade da questão, transcreve-se trecho da Informação nº 105/2020-DIASP3, constante do Processo nº 00600-00006693/2020-28e:

“8. Primeiramente, cabe esclarecer que o STF já reconheceu a competência das Cortes de Contas em apreciar a constitucionalidade das leis, conforme Súmula 347 da Suprema Corte: ‘O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.’

9. Assim, as Cortes de Contas, ao analisar o caso concreto, podem apreciar a constitucionalidade das leis e afastar a aplicabilidade da norma inconstitucional. Todavia, os Tribunais de Contas não possuem competência constitucional para declarar a inconstitucionalidade da norma. Atribuição essa reservada aos órgãos que exercem a função jurisdicional, conforme se depreende dos seguintes julgados do STF, in verbis:

‘Assim, a declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de Contas da União, do art. 67 da Lei 9.478/1997, e do Decreto 2.745/1998, obrigando a Petrobrás, conseqüentemente, a cumprir as exigências da Lei 8.666/1993, parece estar em confronto com normas constitucionais, mormente as que traduzem o princípio da legalidade, as que delimitam as competências do TCU (art. 71), assim como aquelas que conformam o regime de exploração da atividade econômica do petróleo (art. 177). Não me impressiona o teor da Súmula 347 desta Corte, (...). A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurisdicionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.’ [MS 25.888 MC, rel. min. Gilmar Mendes, dec. monocrática, j. 22-3-2006, DJ de 29-3-2006.]

‘Dentro da perspectiva constitucional inaugurada em 1988, o Tribunal de Contas da União é órgão técnico de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, cuja competência é delimitada pelo artigo 71 do texto constitucional, (...). É inconcebível, portanto, a hipótese do Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

pela promulgação da Constituição Federal de 1988.' [MS 35.410 MC, rel. min. Alexandre de Moraes, dec. monocrática, j. 15-12-2017, DJE 18 de 1º-2-2018.]

'Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional.' [MS 31.439 MC, rel. min. Marco Aurélio, dec. monocrática, j. 19-7-2012, DJE 154 de 7-8-2012.]

10. Como se percebe, o tema é polêmico e a jurisprudência do STF ainda não é pacífica acerca da matéria.

11. A despeito disso, cabe ressaltar que a Súmula 347 está em pleno vigor, o que permite às Cortes de Contas apreciarem a constitucionalidade no caso concreto. Todavia, há de se ressaltar que essa apreciação tem como fundamentação jurídica leis dotadas de abstração, impessoalidade e generalidade e, que, posteriormente, têm a sua aplicabilidade afastada pelas Cortes de Contas.

12. Todavia, o caso em análise é diametralmente diferente. A Lei Distrital nº 6.661/2020 é uma lei de efeitos concretos, ou seja, não possui o atributo da abstração, impessoalidade e generalidade. Isso porque a lei possui objeto determinado (está relacionado à suspensão das obrigações do cumprimento das metas pactuadas no contrato de gestão, bem como a apresentação dos respectivos relatórios de acompanhamento e avaliação), possui destinatário específico (direcionado ao IGESDF e ao ICIPE) e sua vigência está limitada ao prazo de duração do Decreto Legislativo nº 2.284 de abril de 2020 (decreto que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, para fins de aplicação do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, com efeitos até o dia 31/12/2020).

13. Assim, não cabe às Cortes de Contas afastar a aplicabilidade da norma por entendê-la inconstitucional. Primeiro, porque a Representação questiona a Lei em tese. Segundo, porque, caso a Corte de Contas afastasse a aplicação da presente lei em razão de não ter obedecido ao devido processo legislativo (no que diz respeito à competência para legislar), estar-se-ia retirando a norma do ordenamento jurídico, uma vez que ela possui objeto determinado e destinatário específico. Ou seja, a Corte de Contas estaria realizando um verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade da lei de efeitos concretos. Atribuição esta não prevista no rol de competência das Cortes de Contas elencadas no art. 71 da CF/88 e nem no art. 78 da Lei Orgânica do DF.

14. Antigamente o STF não permitia o controle abstrato de constitucionalidades de leis de efeitos concretos, pois a estas faltariam atributos essenciais a um ato normativo, se assemelhando mais a atos administrativos. Contudo, a Suprema Corte mudou o entendimento permitindo o controle concentrado de constitucionalidade de leis meramente formais de efeitos concretos:

'EMENTA: Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do Poder Executivo na edição de medidas provisórias.

I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes.

II. Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

(...)

IV. Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008 ' (ADI nº 4.048/DF-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 22/08/2008)'. **Nosso Grifo.**

15. Neste Julgado, o ilustre relator Min. Gilmar Mendes assim defendeu sua tese:

'A extensão da jurisprudência, desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeito concreto, às chamadas leis formais suscita, sem dúvida, alguma insegurança, porque coloca a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis. Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária. Outra



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

há de ser, todavia, a interpretação, se se cuida de atos editados sob a forma de lei. Nesse caso, houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (v.g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública). Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle. É que muitos desses atos, por não envolverem situações subjetivas, dificilmente poderão ser submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.'

16. Dessa forma, quanto a esse questionamento, entende-se a Representação não mereça ser conhecida.

17. Ainda, importa ressaltar que a Lei Distrital nº 6.661/2020 encontra-se em pleno vigor e deve ser observada até ulterior declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário, caso este entenda que a edição da norma feriu a CF/88 ou a Lei Orgânica do DF. "

10. Como visto, a situação constante da Informação supra se adequa plenamente ao caso ora em exame, razão pela qual, tendo em vista a aquiescência de forma unânime pelo Plenário (Decisão nº 4.800/2020)⁵ do entendimento constante daquela peça, sugere-se o não conhecimento dessa parte da Representação.

11. No tocante à efetividade da Lei n.º 6.715/2020, cabe esclarecer que:

- o art. 25 da Lei nº 6.715/2020 prevê que o Poder Executivo regulamentará esta Lei, estabelecendo os critérios para sua implementação e cumprimento; e
- o art. 15 da mesma Lei estabelece que os recursos destinados ao PDPAS serão alocados em programa próprio do orçamento do Governo do DF.

12. Ou seja, antes da criação e do repasse de recursos às Unidades de Execução Descentralizadas – UEDs a matéria deverá retornar à PGDF, uma vez que será expedido ato normativo por parte do Executivo. Dessa forma, como órgão central do sistema jurídico do Poder Executivo, é possível que aquele Órgão argua a inconstitucionalidade da Lei junto ao Poder Judiciário. Nesse sentido, merece registro que, seguindo orientação da própria PGDF e o que dispõe o § 1º do art. 74 da LODF, o Governador do DF vetou integralmente o Projeto Lei nº 2.162/2018. No entanto, a CLDF, exercendo o direito legislativo que lhe cabe, derrubou o mencionado veto.

13. Com relação ao pedido de fiscalização, por parte do Tribunal, importante destacar que o item IV, "b", da Decisão nº 3027/2019, já deixou autorizado o acompanhamento da matéria.

14. Portanto, conclui-se que a Representação não possa ser conhecida, contudo, propõe-se o registro da matéria para efeito de subsídio às futuras fiscalizações no PDPAS.

5. SUGESTÕES:

15 Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao(à) Exmo(a). Relator(a) dos autos com vistas a adoção das seguintes medidas:

I. conhecer: a. dos Ofícios nos 257/2019-GPCF (peça 76, e-DOC AF4A82FD), 420/2020-GPCF (peça 84, e-DOC B8079679) e nº 637/2020-GPCF (peça 87, e-DOC 7CE929FD) e das peças que os acompanham; b. do Ofício nº 03/2020-SES/GAB (peça 78, e-DOC FC7EA342);

II. não conhecer da Representação nº 095/2020-GPCF (peça 97, e-DOC FC3E52F1), haja vista o descumprimento do requisito disposto no inciso IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF;

III. autorizar:

a. a juntada de cópia da referida Representação e da Decisão decorrente para fins de subsídio ao acompanhamento do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, conforme autorização constante no item IV, "b", da Decisão nº 3027/2019;

b. o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para fins do acompanhamento antes referido, a ser realizado em momento oportuno.

Em cota complementar, o Diretor divergiu parcialmente da instrução nos termos consignados na Informação n.º 141/20-Diasp3 (peça 101):



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

“6. De início, ressalta-se nossa concordância parcial com a análise de admissibilidade realizada por meio da citada Informação. A despeito disso, entende-se que alguns aspectos dessa análise e, conseqüentemente, do encaminhamento proposto, merecem abordagem diversa, o que será demonstrado a seguir.

7. Como pontuado na Informação 39/2020-DIASP3 (peça 100, e-DOC C85A77B0), o principal aspecto da Representação 95/2020-CF se refere à “compatibilidade do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, nos moldes da Lei nº 6715/2020, em face do Ordenamento Jurídico em vigor”. Tal pedido foge às competências desta Corte de Contas, na medida em que se configura em verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade. Por esse motivo, coaduna-se com a sugestão feita na referida Instrução, no sentido de que a Representação não seja conhecida.

8. No entanto, a despeito desse encaminhamento, foram apresentadas as seguintes sugestões ao Plenário:

III. autorizar:

a. a juntada de cópia da referida Representação e da Decisão decorrente para fins de subsídio ao acompanhamento do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, conforme autorização constante no item IV, “b”, da Decisão nº

3027/2019;

b. o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para fins do acompanhamento antes referido, a ser realizado em momento oportuno.

9. Ocorre que, como foi defendido que a Representação não deve ser conhecida, considera-se impertinente autorizar que essa peça seja considerada no acompanhamento do PDPAS.

10. Não obstante, entende-se que o item IV.b da Decisão 3.027/2019 não autorizou o acompanhamento da execução do PDPAS, mas sim o acompanhamento das medidas previstas no item III da referida Decisão, os quais se referem à necessidade de alterações nas normas afetas ao Programa.

11. Nesse passo, é cediço que o PDPAS constitui programa de relevante interesse público, cuja execução demanda fiscalização desta Corte. No entanto, entende-se que isso deve ser feito após a implementação das alterações na normatização do Programa, e em autos apartados, motivo pelo qual se sugere a reiteração dos alertas constantes do item III da Decisão 3.027/2019.

12. Pelo exposto, divergindo-se parcialmente da Informação 139/2020DIASP3 (peça 100, e-DOC C85A77B0), sugere-se ao e. Plenário desta Corte de Contas:

I. tomar conhecimento:

a. do Ofício 257/2019-GPCF (peça 83, e-DOC 241F2794, pp. 181 e 182) e seu Anexo (peça 83, e-DOC 241F2794, pp. 183 a 216);

b. do Ofício 03/2020-SES/GAB (peça 83, e-DOC 241F2794, pp. 217 a 232);

c. do Ofício 420/2020-GPCF (peça 84, e-DOC B8079679);

d. Ofício 637/2020-GPCF (peça 87, e-DOC 7CE929FD) e seu Anexo (peça 86, e-DOC 27C48776);

e. da Informação 139/2020-DIASP3 (peça 100, e-DOC C85A77B0) e desta Informação (peça 101, e-DOC FEA23E64);

II. não conhecer da Representação 95/2020-GPCF (peça 97, e-DOCF3E52F1), com fundamento no art. 230, §6º, do RI/TCDF, haja vista o descumprimento do requisito disposto no inciso IV do § 2º do citado artigo;



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

III. reiterar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à SES/DF o item III da Decisão 3.029/2019;

IV. autorizar:

a. a ciência da Decisão que vier a ser proferida à Representante;

b. o retorno destes autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para fins de acompanhamento do item III destas sugestões.”

O titular da Seasp aderiu à manifestação do Diretor da Diasp³, conforme o Despacho n.º 515/20-Seasp (peça 102).

É o necessário a relatar. Fundamento e decido.

Preliminarmente, esclareço que o presente feito, com pedido cautelar, ingressou no meu Gabinete no dia 15.12.20 por volta das 14h40, impondo-se adotar a presente deliberação monocrática em razão do início do recesso regimental a partir de amanhã, quando então as deliberações se darão apenas por intermédio da Presidência desta Corte de Contas.

Observa-se que o principal ponto suscitado pela representante diz respeito a uma possível incompatibilidade do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, nos moldes da Lei n.º 6.715/20, com o ordenamento jurídico vigente.

Sobre a matéria, conforme bem demonstrou a instrução, em recente deliberação adotada no Processo n.º 00600-00006693/20-28-e (Decisão n.º 4.800/20), da minha relatoria, não prosperou idêntica tese do Ministério Público.

Na oportunidade, acolhendo as razões de decidir da unidade instrutiva, entendi que a representação não deveria ser conhecida, primeiro, porque questionava a lei em tese; segundo, porque, caso o Tribunal afastasse a aplicação da lei em razão de não ter obedecido ao devido processo legislativo (no que diz respeito à competência para legislar), estar-se-ia retirando a norma do ordenamento jurídico.

Assim, o Tribunal estaria realizando um verdadeiro controle abstrato de constitucionalidade, atribuição que refoge do rol de competências elencadas no art. 71 da CF/88 e no art. 78 da Lei Orgânica do DF.

Nesse sentido, uma vez que a presente hipótese se amolda perfeitamente àquela mesma situação tratada no Processo n.º 00600-00006693/20-28-e e que a deliberação adotada no referido feito, embora atacada por pedido de reexame (pendente de análise de admissibilidade), permanece hígida até que se decida em sentido contrário, a representação não merece avançar a barreira de admissibilidade nesse particular.

No tocante ao questionamento em torno da efetividade da Lei n.º 6.715/20, deixo também de conhecer da representação, visto que o art. 25 da Lei n.º 6.715/20 prevê que o Poder Executivo regulamentará essa lei, estabelecendo os critérios para sua implementação e cumprimento, além do fato de que o art. 15 da mesma norma estabelece que os recursos destinados ao PDPAS serão alocados em programa próprio do orçamento do Governo do DF.

A despeito disso, julgo oportuno frisar que nada impede que ao se debruçar sobre a matéria para fins da expedição do normativo por parte do Executivo, a PGDF argua a inconstitucionalidade da lei junto ao Poder Judiciário, tendo em vista que, de acordo com a instrução, “*segundo orientação da própria PGDF e o que dispõe*



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

o § 1º do art. 74 da LODF, o Governador do DF vetou integralmente o Projeto Lei nº 2.162/2018. No entanto, a CLDF, exercendo o direito legislativo que lhe cabe, derrubou o mencionado veto”.

Portanto, nesse cenário, tenho que o conhecimento da representação esbarra no fato de trazer matéria que se coloca fora da competência do Tribunal, naquilo que se refere ao exame abstrato da validade da norma aprovada pela CLDF, e não estar acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade a ensejar a atuação desta Corte de Contas, naquilo que se refere ao questionamento em torno da efetividade da Lei n.º 6.715/20.

Assim, tais circunstâncias, nos termos do art. 230, §6º, do RI/TCDF, conduz esta relatoria a não conhecer da aludida peça, haja vista o descumprimento dos requisitos dispostos nos incisos III e IV do § 2º do citado artigo.

De outra frente, em relação ao pedido de fiscalização, lamentando discordar da instrução, verifica-se que o item IV.b da Decisão n.º 3.027/19 não autorizou o acompanhamento da execução do PDPAS, mas sim o acompanhamento das medidas previstas no item III da referida decisão, as quais se referem à necessidade de alterações nas normas afetas ao Programa, aspecto levado ao conhecimento do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e da SES/DF sob a forma de alerta quando da adoção daquela deliberação.

Portanto, a despeito da relevância do programa, cuja execução merece uma atenção especial do Tribunal, entendo assistir razão ao Diretor da Diasp3 quando defende a deflagração de ação fiscalizatória *“após a implementação das alterações na normatização do Programa, e em autos apartados”*, circunstância a atrair a necessidade de reiterar, nesta oportunidade, os *“alertas constantes do item III da Decisão 3.027/2019”*.

Daí a sugestão, ainda, de autorizar o retorno do feito àquela unidade técnica para acompanhamento do atendimento da medida a ser reiterada ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à SES/DF.

Ante o exposto, acompanhando a manifestação do Diretor da Diasp3, expressa na Informação n.º 141/20-Diasp3, com ajuste, DECIDO:

I – tomar conhecimento:

- a) do Ofício n.º 257/19-GPCF (peça 83, pp. 181 e 182) e seu Anexo (peça 83, pp. 183 a 216);
- b) do Ofício n.º 03/20-SES/GAB (peça 83, pp. 217 a 232);
- c) do Ofício n.º 420/20-GPCF (peça 84);
- d) Ofício n.º 637/20-GPCF (peça 87) e seu Anexo (peça 86);
- e) da Informação n.º 139/20-Diasp3 (peça 100), da Informação n.º 141/20-Diasp3 (peça 101) e Despacho n.º 515/20-Seasp (peça 102);

II – não conhecer da Representação n.º 95/20-CF (peça 97), com fundamento no art. 230, §6º, do RI/TCDF, haja vista o descumprimento dos requisitos dispostos nos incisos III e IV do § 2º do citado artigo;

III – reiterar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal e à SES/DF o disposto no item III da Decisão n.º 3.027/19;



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

IV – autorizar:

- a) a ciência desta deliberação à signatária da Representação n.º 95/20-CF;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp, para fins de acompanhamento do item III retro.

Brasília, em 15 de dezembro de 2020.

MANOEL DE ANDRADE
Relator