



Informação nº 57/2023 – DIASP3

Brasília-DF, 26 de julho de 2023

Processo n.º 12.654/2013-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF
Assunto: Denúncia
Ementa: Denúncia de cidadão. Recursos PDPAS. Inspeção. Irregularidades. Decisão nº 36/2017. Atendimento parcial. Reiteração. Decisão nº 3027/2019. Alertas ao Exmo. Sr. Governador e à SES/DF. Representação nº 95/2020 – CF. Despacho Singular nº 320/2020-GCMA, referendado pela Decisão nº 6/2021. Não conhecimento. Reiteração. Pedido de Reexame. Decisão nº 4827/2021. Provimento negado. Ofício nº 95/2021-GAG/CJ. Ofício nº 1471/2021-SES/GAB. Nesta fase: Considerar atendido o item III da Decisão nº 3027/2019, reiterado pela Decisão nº 6/2021; alerta e pedido de esclarecimento à SES/DF.

Senhor Diretor,

Os autos tiveram início a partir de denúncia ofertada por cidadão, acerca de possíveis irregularidades na utilização dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.

2. Após realizados os procedimentos de fiscalização necessários, por meio da Decisão nº 3.027/2019 (Peça 68, e-DOC BA1F1B55), o Tribunal assim se manifestou:

“I – conhecer do Ofício nº 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 nº 5116/2018; II – considerar: a) atendida a diligência disposta no item III da Decisão nº 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 nº 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 nº. 28/2019 – DCOMP2, desta decisão e do relatório/voto do Relator aos indicados no item anterior; b) o retorno dos autos à SEASP para fins de acompanhamento.” (grifos nossos)

3. Após a citada Decisão, foi juntada aos autos a Representação nº 95/2020-CF (Peça 97, e-DOC FC3E52F1), de autoria da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, acompanhada de seus anexos (Peças 89 a 96).

4. Tendo em conta que referida peça contemplava pedido de medida cautelar e que seu ingresso no Gabinete do Conselheiro Relator se deu no início do recesso regimental dessa Corte de Contas, mediante o Despacho Singular nº 320/2020-GCMA (Peça 103, e-DOC 59333C78) ficou decidido:

“(…) 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(…)”

5. Mencionado Despacho Singular foi referendado pela Decisão nº 6/2021 (Peça 110, e-DOC E30AA0DE).

6. Insurgindo-se contra a Decisão nº 6/2021, o Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF protocolou Pedido de Reexame (Peça 111, e-DOC 86F0F5C1) que foi conhecido pela Decisão nº 385/2021 (Peça 116, e-DOC DD8E7EC5) e que conferiu efeito suspensivo ao item II supra.

7. Na sequência, identifica-se a Decisão nº 4827/2021 (Peça 125, e-DOC B6C8F16A), exarada nos seguintes termos:

“I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 148/2021 – NUREC (e-DOC EE250C1A-e); b) do Parecer n.º 705/2021 – G1P/DA (e-DOC E50CC87D-e); c) do Acórdão n.º 1363164, de 27.08.2021, exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0709055-30.2021.8.07.0000, que deferiu liminar para suspender a eficácia da Lei Distrital n.º 6.715/2020, ‘com efeito ex nunc e eficácia contra todos, até o julgamento de mérito da ação’; II – negar provimento ao pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal - MPJTCDF (e-DOC 86F0F5C1-e), restabelecendo os efeitos do item II do Despacho Singular n.º 320/2020 – GCMA, referendado pela Decisão n.º 6/2021; III – dar ciência desta decisão ao recorrente, bem como ao Nurec/TCDF, a fim de viabilizar os correspondentes registros; IV – autorizar o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para adoção das providências pertinentes.” (grifos nossos)

8. Por fim, consta a juntada aos autos do Ofício nº 95/2021 - GAG/CJ (Peça 128, e-DOC 88391EBF) e do Ofício nº 1471/2021 - SES/GAB (Peça 129, e-DOC E352DBA8), apresentados em cumprimento ao item III da Decisão nº 3.027/2019, reiterado pela Decisão nº 6/2021.



9. Dessa forma, a presente Instrução se presta a examinar se esses expedientes demonstram atendimento aos alertas proferidos pelo Tribunal naquela Decisão.

I. DO OFÍCIO Nº 95/2021-GAG/CJ (Peça 128, e-DOC 88391EBF)

10. Por meio desse expediente, o então Consultor Jurídico Executivo, por ordem do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, se reporta ao Ofício que encaminhou o inteiro teor do Despacho Singular nº 320/2020-GCMA, que reiterou o item III da Decisão nº 3.027/2019.

11. Nesse sentido, inicialmente, transcreve manifestações proferidas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, exaradas pela Subsecretaria de Planejamento em Saúde – SUPLANS/SES e pela Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal – FSDF, apresentadas no tópico seguinte.

12. Na sequência, esclarece:

“Diante dos subsídios fornecidos pela SES/DF, pode-se afirmar que foi instituído um Grupo de Trabalho, objetivando: a) a revisão dos normativos referentes à descentralização orçamentária-financeira; e b) a elaboração de estudos e de projeto para a execução e controle da descentralização orçamentária-financeira.

No que se refere à prestação das contas decorrentes do PDPAS, cabe esclarecer que a SES está adotando medidas para a informatização dos procedimentos na prestação de contas, que hoje contam com planilhas manuais, para a correta emissão de relatórios gerenciais, nos termos do Despacho - SES/FSDF/DICON/GPCRD (40817008).

Posto isso, em resposta ao Ofício nº 11898/2020-GP, considerando as informações compartilhadas pela SES/DF, pode-se afirmar que o Distrito Federal está adotando as devidas medidas para cumprimento do determinado na Decisão n.º 3.027/19, em trâmite perante este e. TCDF, restando o Gabinete do Governador à disposição de Vossa Excelência para quaisquer esclarecimentos adicionais que porventura se façam necessários.”

II. DO OFÍCIO Nº 1471/2021-SES/GAB (Peça 129, e-DOC E352DBA8)

13. Como dito anteriormente, esse Ofício apresentou as informações trazidas pela SUPLANS/SES e pela Diretoria Executiva do FSDF, assim descritas:

Despacho da SUPLANS/SES

“Em atenção ao Despacho SEI (56037511) que trata da instituição de Comissão para revisão das normas e ao Despacho SEI (55968232) que solicita informações para resposta consolidada no Processo SEI nº 00600-00000011/2021-54 (Processo da Casa Civil ao TCDF), a fim de subsidiar resposta do Governador até o dia 17/02/2021, segue as seguintes providências adotadas até o presente momento:



1) *Instituição de Grupo de Trabalho (GT) por meio da Ordem de Serviço nº 04, de 05/02/2021 (56164219) para estruturação de projeto de descentralização orçamentária-financeira compostas por representantes da Secretaria Adjunta de Assistência - SAA; Subsecretaria de Planejamento em Saúde - SUPLANS, Subsecretaria de Administração Geral - SUAG; Diretoria de Gestão Regionalizada - DGR, Diretoria Executiva do Fundo de Saúde - FSDF e Comissão de Acompanhamento do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde - CA-PDPAS.*

2) *Entregas previstas dos seguintes produtos pelo GT: a) revisão dos normativos referentes à descentralização orçamentária-financeira; e b) elaboração de estudos e de projeto para a execução e controle da descentralização orçamentária-financeira.*

3) *Produção de relatórios parciais e final para conclusão do projeto.*

4) *Cronograma preliminar considerando as reuniões ordinárias semanais do GT: Fevereiro: 2; Março: 5 e Abril: 2, ocasião que serão deliberadas a distribuição das duas etapas: revisão e elaboração do projeto contendo com ações e atividades e responsáveis. Colocamo-nos à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas que ser fizerem necessárias.”*

Despacho da Diretoria Executiva do FSDF

“Considerando o teor do Despacho SES/FSDF/DICON/GPCRD (56137855), a Gerência de Prestação de Contas dos Recursos Decentralizados - GPCRD, afirmou que o início das atividades para implementar a citada descentralização depende de uma ação coordenada e planejada de diversas áreas envolvidas. Tendo em vista a complexidade e o grande impacto nas atividades das unidades de saúde. A ação citada será no sentido de discutir as estratégias para a implementação de forma eficaz e eficiente da descentralização, evitando assim, equívocos que porventura possa ocorrer.

Com relação a melhoria na legislação do PDPAS, a GPCRD em conjunto com a Comissão de Acompanhamento do PDPAS declara que serão realizados levantamentos pertinentes visando alterar a legislação vigente do Programa.

Em relação ao item III.b constante da Decisão nº 3027/2018 (SEI 55360543), que trata do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, considerando que atualmente esta gerência dispõem apenas de planilhas para confecção e análise do check list (SEI 40817008). Em maio de 2020, foi aberto um processo nº 00060-00154434/2020-67 - revisão do atual Plano Diretor de Tecnologia de Informação - PDTI 2019/2022, na oportunidade, a GPCRD ratificou o pedido em questão, em cima da Decisão 3027/2019 (SEI 40817008), sobre a URGENCIA da informatização dos procedimentos de análise de prestação de contas.

A otimização da emissão de relatórios gerenciais, proporcionará um controle mais robusto relativo aos serviços executados e a capacidade de cruzamento de informações, auxiliando as auditorias realizadas pelos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

5 de 19

órgãos de controle interno e externo do DF. Gerando mais transparências, uniformização das tarefas e principalmente, contribuindo para identificação de possíveis fracionamentos de despesas nas aquisições/serviços.

Desta feita, em janeiro de 2021, a demanda de automatização das rotinas do PDPAS foi encaminhada para o setor competente: CTINF/GAB/SES conforme DOC SEI 54804390 no qual foi apresentada a consolidação e priorização das necessidades deste Fundo de Saúde, na revisão do atual Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI 2019-2022”

14. No entanto, importante observar que esse Ofício também trouxe manifestação da Comissão de Acompanhamento do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS, assim disposta:

“Em atendimento ao Despacho SEI (55968232) que trata de solicitação de relatório circunstanciado com ações, cronograma e responsáveis sobre descentralização orçamentária-financeira da saúde e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, retornamos os autos com as seguintes informações:

“1) Conhecimento da publicação da Ordem de Serviço nº 04, de 12/02/2021 como componente do Grupo de Trabalho (GT) para estruturação de projeto de descentralização orçamentária-financeira, bem como os produtos que serão produzidos, conforme deliberado em 05/02/2021 em reunião na SAG.

2) Conhecimento da primeira reunião do GT, marcada preliminarmente para o dia 25/02/2021.

Assim, com o intuito de reunir todas as ações, atividades realizadas e programadas até o momento em parceria com a GPCRD/DICON/FSDF, segue quadro abaixo:

RELATÓRIO Nº 01		RESPONSÁVEL: CA PDPAS				
RELATÓRIO: () FINAL (X) PARCIAL						
OBJETIVO: Aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS						
AÇÕES	ATIVIDADES	Área Responsável	Atividades Realizadas	CRONOGRAMA		
				FEV	MAR	ABR
1. Levantar as inconsistências apontadas pela CA PDPAS e o TCDF nas Decisões e em especial, Decisão nº 3027/2019 relativas ao Decreto nº 31.625/2010 - Instituiu o PDPAS	1. Distribuição de tarefas para os membros e GPCRD/DICON.	CA PDPAS	Concluída em jan/2021.			
	2. Levantamento dos dados e informações das normas vigentes, incluindo Portarias nº 82, 83 e 84/2010	CA PDPAS e GPCRD/DICON	Concluída em jan/2021.		X	
	3. Compilação dos dados e informações dos achados	CA PDPAS				
	4. Elaboração e envio de documento pedindo	CA PDPAS	Concluída em nov/2020.			

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS SOCIAIS E SEGURANÇA PÚBLICA

6 de 19

	orientação a AJL e impacto orçamentário a Suplans, relativo a implantação da Lei nº 6.715/2020 que institui o PDPAS contido no Processo SEI nº 04023-00001174/2020-71					
2. Informatizar os processos de trabalho de prestação de contas do PDPAS	1. Levantamento das necessidades de informatização dos processos de trabalho de prestação de contas do PDPAS	CA PDPAS e GPCRD/DICON	Concluída em out/2020			
	2. Elaboração e envio de documento a CTINF para inclusão no PDTI-2019-2022 das necessidades dos processos do PDPAS	CA PDPAS, GPCRD/DICON e DICON/FSDF	Concluída em jan/2021			
3. Participar e subsidiar o Grupo de Trabalho de Descentralização Orçamentária-Financeira criado pela OS-SUPLANS nº 04, de 12/02/2021	1. Participação das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do GT e demais atividades que forem designadas	CA PDPAS		X	X	X

III. DA ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO ENCAMINHADA

15. A documentação enviada pela SES/DF e pelo Gabinete do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal objetivava atender os seguintes alertas proferidos pelo Tribunal, no âmbito do item III da Decisão nº 3.027/2019:

- a) legalizar a descentralização orçamentária-financeira da saúde, consoante deliberado no item “III.a” da Decisão nº 36/2017, haja vista que o disposto no parágrafo único do art. 7º do Decreto nº 31.625/10 não se harmoniza com o art. 23, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, c/c os incisos I e II do art. 24 da mesma Lei; e
- b) aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, mediante ajustes na regulamentação atualmente existente para o mencionado programa.

16. Em linhas gerais, acerca do primeiro alerta, os expedientes apresentados discorrem sobre a instituição de grupo de trabalho e as ações por ele desenvolvidas no intuito de estruturar o projeto de descentralização orçamentária-financeira da SES/DF.



17. Nesse sentido, uma das ações apontadas visava à informatização dos procedimentos relacionados com a prestação de contas do PDPAS, intuito esse alinhado com o segundo alerta.

18. Registre-se, entretanto, que as manifestações em questão datam de fevereiro e março de 2021. Ou seja, já se passaram mais de dois anos, período esse que foi suficiente para que a Lei Distrital nº 6.715/2020 fosse declarada inconstitucional, do ponto de vista formal e material, conforme Acórdão nº 1421142¹, exarado pelo Conselho Especial do TJDF em 12/05/2022, cuja Ementa foi assim disposta:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL N. 6.715/2020. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO PROGRESSIVA DE AÇÕES DE SAÚDE (PDPAS). VÍCIO MATERIAL. NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA EXCLUSIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. A Lei Distrital n. 6.715/2020, ao dispor sobre normas gerais de licitação e contratos, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre a matéria prevista no art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal e, por paralelismo, afronta o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. A Lei Distrital n. 6.715/2020 vai de encontro do que está disposto nos arts. 71, § 1º, inc. IV e 100, inc. X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em razão da existência de inequívoca interferência na organização e no funcionamento de unidades da administração pública local, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

3. A iniciativa para legislar sobre o orçamento do Distrito Federal é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o que enseja a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Distrital n. 6.715/2020.”

4. A inconstitucionalidade por vício de iniciativa enseja violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, cujo objetivo principal é impedir a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

5. Declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Distrital n. 6.715/2020 com efeitos retroativos (ex tunc) e vinculantes (erga omnes).

19. De outro lado, verificou-se que em 16/03/2023, foi publicado no DODF o Decreto nº 44.322/2023, que revogou o Decreto nº 31.625/2010 e adequou o Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde - PDPAS aos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

¹ Proferido no âmbito do Processo nº 0709055-30.2021.8.07.0000.



20. Outro dispositivo editado nesse período e que merece relevo é a Portaria nº 200, de 16/06/2023, que regulamenta o PDPAS instituído pelo referido Decreto.

21. Dessa forma, o exame desse novo arcabouço jurídico se torna de maior importância para o momento, uma vez que se trata de inovação jurídica surgida após as manifestações antes apresentadas, motivo pelo qual se discorreu de forma sucinta sobre os esclarecimentos constantes nos Ofícios nº 95/2021 - GAG/CJ e nº 1471/2021 - SES/GAB.

22. Iniciando a análise quanto ao mérito da inovação jurídica, o primeiro aspecto que deve ser abordado é a forma de como se deu essa inovação, não por lei, mas sim por decreto do Poder Executivo.

23. Na análise proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Acórdão nº 1421142), quando do exame da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.715/2020, assim foi discorrido:

“O art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal confere à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos.

A competência atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre o tema se limita às peculiaridades locais, nos limites da competência suplementar, razão pela qual deve ser exercida de modo a observar as normas gerais de licitação e contratos administrativos ou sobre elas, sob pena de usurpação da competência legislativa da União.

É importante ressaltar que o art. 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal preconiza que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal.

O art. 17, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece que o Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

As normas gerais de licitação são aquelas que traçam diretrizes, parâmetros e critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, com a finalidade de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por ele regulado.

(...)

O cotejo entre os arts. 9º, 10, 11 e 12 da Lei Distrital n. 6.715/2020 e a norma geral estatuída pela Lei n. 8.666/1993 evidencia a inobservância ao art. 22, inc. XXVII, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 17, § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, razão pela qual deve ser declarada a sua inconstitucionalidade material.”

24. De outro lado, destacam-se dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição Federal acerca das competências atribuídas aos Chefes do Poder Executivo:



Lei Orgânica do Distrito Federal

“Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;”

Constituição Federal

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

*VI - dispor, **mediante decreto**, sobre:*

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;” (grifos nossos)

25. Nesse meio tempo surgiu a Lei Federal nº 14.133/2021, que veio com o objetivo de substituir a Lei Federal nº 8.666/1993, estabelecendo normas gerais de licitações e contratações.

26. Dessa forma, o Decreto nº 44.322/2023 revogou o Decreto nº 31.625/2010 e adequou o PDPAS aos termos da referida Lei Federal. Paralelamente, esse novo Decreto entrou em conformidade com o Decreto nº 37.515/2016, que instituiu o Programa de Gestão Regional da Saúde – PRS.

27. Assim, entende-se que, a despeito de a Casa Legislativa não ter participado da elaboração da norma em questão, ela não exorbita do seu poder regulamentar, a exemplo do que ocorreu com a edição do Decreto nº 32.598/2010, que aprova as normas de planejamento, orçamento, finanças, patrimônio e contabilidade do Distrito Federal.

28. De todo modo, importante lembrar que, nos termos do inciso VI do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabe à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

“VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição;”

29. Vencida essa fase, cabe destacar que o questionamento do primeiro alerta proferido pelo Tribunal, no âmbito do item III da Decisão nº 3.027/2019, decorreu do fato de o disposto no parágrafo único do art. 7º do Decreto nº 31.625/10 não se harmonizar com o art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/93, c/c os incisos I e II do art. 24 da mesma lei.

30. Assim dispunha o citado parágrafo único do art. 7º do Decreto nº 31.625/10:

“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 Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal.”

31. Já os citados dispositivos da Lei nº 8.666/93 assim estão assentados:

“Art. 23. (...) § 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;

(...)

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a 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;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;”

32. Diante desses normativos e das constatações verificadas em inspeção, assim discorreu a Informação nº 17/2016 (e-DOC C6189DA8), que subsidiou as deliberações que findaram com a Decisão nº 3.027/2019:

“53. O Tribunal de Contas da União- TCU proferiu Acórdão em que considerou ilegal contratação em situação simular ao disposto no normativo acima, conforme demonstrado no Relatório de Inspeção nº 2.2011/2015. (fls. 54/55)

54. O entendimento deste Corpo Técnico converge com o entendimento do TCU, 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.

55. Além disso, as Coordenações Gerais de Saúde, segundo consta nos Relatórios da Gerência de Prestação de Contas do PDPAS, tem deixado de exigir três propostas válidas nas contratações e apresentado falhas no Projeto Básico.



56. Outra evidência citada nos Relatórios da Gerência de Prestação de Contas do PDPAS é a ocorrência de contratações acima do limite previsto no art. 24, I e II da Lei 8666/93.

57. Todas essas evidências citadas prejudicam a 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.

58. Desse modo, entende-se que o PDPAS não consegue demonstrar que é a melhor forma de executar recursos públicos e não garante a almejada eficiência.

59. Assim propõe-se determinar à SES/DF que aprimore 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.”

33. A leitura do Decreto nº 44.322/2023 nos permite identificar dispositivo similar ao apresentado no Decreto nº 31.625/10, de seguinte redação:

“Art. 7º (...) Parágrafo único. Não serão consideradas como fracionamento de aquisição as despesas relativas aos insumos adquiridos por mais de uma Região Administrativa do Distrito Federal, cujos limites físicos definem a jurisdição da ação governamental para fins de descentralização administrativa e coordenação dos serviços públicos, quando estes estiverem destinados às populações residentes em espaços geográficos distintos, em conformidade com o Decreto nº 37.515, de 26 de julho de 2016, que instituiu o Programa de Gestão Regional da Saúde – PRS e demais normatizações complementares da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.”

34. Ocorre, que, na tentativa de regular as contratações dispensáveis em razão do valor, a Lei nº 14.133/2021 trouxe novos dispositivos, como a limitação dos valores estabelecidos, por exercício financeiro, que acabam por dificultar o fracionamento irregular de despesas:

“Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

(...)

*§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:*

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

*§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio*



público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

*§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.*

*§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”*

35. Assim, tendo em vista que o PRS e o PDPAS se baseiam na descentralização de ações na área da saúde, com o objetivo de dar celeridade e efetividade a essas ações, por meio da autonomia gerencial concedida às unidades de saúde, considera-se admissível a realização de compras com menor ganho de escala.

36. De todo modo, cabe esclarecer outras restrições existentes no Decreto nº 44.322/2023 e na sua Portaria regulamentadora, que devem ser observadas pelos gestores dos recursos oriundos do PDPAS, e que também acabam por minimizar o risco de possíveis fracionamentos irregulares de despesas:

Decreto nº 44.322, de 15 de março de 2023

“Art. 4º Os recursos do PDPAS não poderão ser aplicados no pagamento de despesas com:

- I - pessoal e encargos sociais, qualquer que seja o vínculo empregatício;*
- II - implantação de novos serviços;*
- III - gratificações, bônus e auxílios;*
- IV - festas e recepções;*
- V - viagens e hospedagens;*
- VI - obras de infraestrutura, excetuados pequenos reparos de estrutura;*
- VII- aquisição de veículos;*
- VIII - pesquisas de qualquer natureza; e,*
- IX - publicidade.”*

Portaria nº 200, de 16 de junho de 2023

“Art. 16. Para cada aquisição de insumo ou serviço, deverá ser instruído um processo no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, a ser mantido em arquivo na Unidade Executora, em que deve constar obrigatoriamente:

- I - justificativa para aquisição descentralizada do medicamento, insumo ou serviço, por meio de Termo de Referência;*



II - declaração de inexistência de insumos suficientes no Almoxarifado Central da SES-DF, Farmácia Central e/ou na própria unidade demandante, de modo a comprovar o risco de desabastecimento;

III - declaração de inexistência de ata de registro de preço válida, ou a justificativa da não utilização;

IV - autorização da aquisição pelo Diretor Administrativo ou autoridades equivalentes das Unidades Executoras, nos termos desta Portaria;

V - justificativa para a escolha do fornecedor;

VI - nota fiscal do fornecedor selecionado; e

VII - comprovante de pagamento, nos termos do Decreto nº 44.322/2023.

VIII - comprovante de consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;

IX - comprovante da divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Distrito Federal, que deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da homologação, adjudicação ou documento congênere;"

37. Dessa forma, considerando o novo arcabouço jurídico que fundamenta o PDPAS, propõe-se a esta Corte considerar atendido o alerta disposto na alínea "a" do item III da Decisão nº 3027/2019, reiterado pela Decisão nº 6/2021.

38. No que cabe ao outro alerta proferido pelo Tribunal, no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, mediante ajustes na regulamentação existente, se utilizará novamente de trecho da Informação nº 17/2016 (e-DOC C6189DA8), a fim de deliberar acerca da informação colhida no presente trabalho:

"66. Considerou-se necessário determinar o aprimoramento da execução do Programa, por ter sido considerado insuficientes os esclarecimentos da Jurisdicionada nos seguintes aspectos:

a) desvio de finalidade do PDPAS, pois entende-se que o Programa tem servido para substituir o abastecimento regular da SES/DF;

b) fracionamento irregular de despesa, uma vez que ocorrem diversas contratações de pequeno valor com dispensa de licitação."

39. A despeito dos trechos anteriormente apresentados da nova regulamentação do PDPAS, transcreve-se outro ponto da Portaria nº 200/2023, que ratifica a preocupação externada na Portaria de não transformar o PDPAS em uma forma de substituir o abastecimento regular da SES/DF:

"Art. 21. Somente poderão ser adquiridos, suplementarmente, medicamentos, materiais de consumo, materiais permanentes e outros insumos, quando:

I - Não houver disponibilidade do item, nas Centrais de Abastecimento da SES-DF;



II - Não houver, na SES-DF, atas de registro de preços vigentes relativas ao item a ser adquirido, ou o prazo para sua disponibilidade efetiva no Almoxarifado Central e Farmácia Central for incompatível com a preservação da vida ou recuperação da saúde; e

III - Estiver devidamente caracterizada a relevância dessa aquisição para a saúde individual ou coletiva da população beneficiária.

§ 1º Excepcionalmente, havendo comprovação de que houve atraso de entrega e/ou inexecução de ata ou empenho, ou descumprimento de contrato, desde que motivado, o item ou serviço poderá ser adquirido por meio do PDPAS.

§ 2º Poderá ser adquirido itens ou serviços de atas de registro de preços válidas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal por meio do PDPAS, desde que devidamente justificado e caracterizado a relevância para atendimento à população pela Unidade Executora.”

40. Ademais, conforme posto no § 36 desta Informação, a nova regulamentação também trouxe dispositivos com o intuito de evitar possível fracionamento irregular de despesas.

41. Com relação à prestação de contas, a Portaria nº 200/2023 define a tempestividade da apresentação das prestações de contas (Art. 34); o responsável pela análise (Art. 35); os documentos que devem dela constar (Art. 36); bem como as sanções previstas para determinadas circunstâncias (Art. 37). Isso sem contar a criação da Comissão de Acompanhamento do PDPAS, que terá, dentre outras, a missão de avaliar e propor ações complementares para sua execução (Art. 29).

42. Diante do exposto, entende-se que o alerta constante da alínea “b” do item III da Decisão nº 3027/2019, reiterado pela Decisão nº 6/2021, também pode ser considerado atendido.

43. Por outro lado, importante abordar outros aspectos dispostos no Decreto e em sua portaria regulamentadora.

44. O primeiro, trata do valor das cotas a ser transferido para as unidades de saúde das Superintendências das Regiões de Saúde e Unidades de Referência Distrital.

45. Conforme o art. 6º do Decreto nº 44.322/2023, esse valor não será inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

46. Embora o dispositivo não especifique a periodicidade dessa cota, pelo que se observa no Decreto nº 31.625/2010² e na Lei nº 6.715/2020³, infere-se corresponder a um limite anual.

² Revogado pelo Decreto nº 44.322/2023.

³ Declarada inconstitucional pelo TJDF.



47. Nesse contexto, o valor mínimo definido encontra-se em patamar intermediário ao adotado nesses outros instrumentos, uma vez que esse Decreto o limitava a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e a citada Lei a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

48. Por outro lado, o que causa maior preocupação no Decreto vigente é a possibilidade de essas cotas serem suplementadas por dotações advindas de emendas parlamentares, sem que o normativo tenha estabelecido um valor teto.

49. O motivo da preocupação decorre de ainda não haver uma avaliação da execução do PDPAS, com base nesse novo arcabouço jurídico, e o fato de a experiência observada pelo Tribunal, em fiscalização anterior⁴, ter identificado diversas inconsistências.

50. Assim, caso essas inconsistências se mantenham e uma determinada unidade de saúde seja beneficiada com emendas de alto valor, o risco de malversação dos recursos públicos se tornaria elevado.

51. Acerca desse tema, a Portaria nº 200/2023 apenas discorre sobre os seguintes aspectos:

“Art. 26. Os recursos oriundos de emendas parlamentares serão liberados ao longo do exercício orçamentário anual, encaminhada pelo proponente da emenda, por meio de sistema de controle próprio de repasse das emendas parlamentares.

Art. 27. A SES-DF promoverá a análise de viabilidade da emenda parlamentar, considerando entre os requisitos para a sua admissibilidade:

I - a vinculação programática;

II - a natureza de despesa;

III - o valor disponibilizado;

IV - o objeto em proposição;

V - o agente executor da emenda; e

VI - a unidade beneficiária, quando for o caso.”

52. Dessa forma, sugere-se que o Tribunal alerte a SES/DF, quando da análise de que trata o art. 27 da Portaria nº 200/2023, acerca da necessidade de observar com cuidado a conjugação dos requisitos dispostos nos incisos III e VI desse dispositivo, haja vista que a administração dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde – PDPAS, por sua essência, se caracteriza por atribuir maior autonomia aos gestores, com controle majoritariamente a posteriori.

53. Outro aspecto que merece ser abordado é o universo de unidades beneficiárias do Decreto em questão.

⁴ Relatório de Inspeção nº 2.2011.15 (e-DOC 32C84C48).



54. De acordo com esse instrumento, entendem-se por Unidades Executoras - UEx, as unidades de saúde das Superintendências das Regiões de Saúde e Unidades de Referência Distrital.

55. Como não foi feita nenhuma diferenciação para as unidades contratualizadas, estariam aí compreendidas, então, com suporte no Decreto nº 37.515/2016⁵, o Hospital de Base do Distrito Federal, como uma das Unidades de Referência Distrital, bem como as Unidades de Pronto Atendimento, geridas pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGESDF.

56. Tal situação poderia gerar dúvidas quanto à forma que os recursos recebidos por meio do PDPAS seriam computados no âmbito dos contratos de gestão correspondentes, ou ainda, quais objetivos, metas e indicadores seriam favorecidos com tais recursos, de forma a permitir uma avaliação efetiva dos resultados alcançados pelo Instituto.

57. Dessa forma, entende-se que o Tribunal deve determinar à SES/DF que se manifeste acerca da abrangência das unidades beneficiárias do PDPAS, sobretudo no que cabe à participação das unidades contratualizadas, e, por consequência, sobre o possível impacto dos recursos recebidos do PDPAS nos contratos de gestão correspondentes.

58. Nesse sentido, importa ressaltar que, mediante o item III.h da Decisão 3316/2022, esta Corte já determinou à SES/DF que

“(...) condicione os repasses de recursos financeiros às entidades contratadas, mediante contrato de gestão e termos aditivos, a objetivos, metas e indicadores que permitam avaliação efetiva dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca do desempenho da entidade, à luz do art. 2º, inciso III da Lei Distrital n.º 5.899/2017”.

IV. DAS CONCLUSÕES

59. Estes autos tiveram início a partir de denúncia ofertada por cidadão, acerca de possíveis irregularidades na utilização dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde – PDPAS.

60. Na última tramitação destes autos, deliberou-se sobre pedido de reexame formulado pelo MPjTCDF, haja vista que o Tribunal não havia conhecido Representação do *Parquet* que pleiteava que o Tribunal deliberasse pela incompatibilidade da Lei Distrital nº 6.715/2020 com o ordenamento jurídico.

61. Uma vez negado provimento ao pedido em questão, restaram pendentes de esclarecimentos, por parte da SES/DF, as providências adotadas em

⁵ Que instituiu o Programa de Gestão Regional da Saúde – PRS.



relação aos alertas proferidos pelo Tribunal no item III da Decisão nº 3027/2019, reiterados pela Decisão nº 6/2021, no seguinte sentido:

- a) legalizar a descentralização orçamentária-financeira da saúde, consoante deliberado no item “III.a” da Decisão nº 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 Federal nº 8.666/93, c/c os incisos I e II do art. 24 da mesma Lei; e
- b) aperfeiçoar os mecanismos de controle das prestações de contas decorrentes do PDPAS, mediante ajustes na regulamentação atualmente existente para o mencionado programa.

62. Em linhas gerais, a manifestação da SES/DF noticiou a instituição de grupo de trabalho e ações desenvolvidas por esse grupo no intuito de estruturar o projeto de descentralização orçamentária-financeira da SES/DF.

63. Nesse sentido, uma das ações apontadas visava à informatização dos procedimentos relacionados com a prestação de contas do PDPAS, no intuito de aperfeiçoar os mecanismos de controle de que trata o segundo alerta.

64. Ocorre que, entre a manifestação da SES/DF e a elaboração desta Informação, verificou-se que a citada Lei Distrital nº 6.715/2020 foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; foi sancionada a Lei Federal nº 14.133/2021, com o objetivo de substituir a Lei Federal nº 8.666/1993, estabelecendo normas gerais de licitações e contratações; e o Governo local editou o Decreto nº 44.322/2023, que adequou o PDPAS aos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, e a Portaria que o regulamentou (nº 200/2023).

65. Assim, a presente análise se concentrou em examinar se a edição desse novo arcabouço jurídico conseguiu solucionar as questões alertadas pelo Tribunal, a partir do momento em que considerou possível que a regulamentação tenha se dado por meio desses instrumentos.

66. Quanto ao primeiro alerta, destacou-se que, na tentativa de regular as contratações dispensáveis em razão do valor, a Lei nº 14.133/2021 trouxe novos dispositivos, como a limitação dos valores estabelecidos, por exercício financeiro (§ 1º do art. 75), dentre outros, que acabam por dificultar o fracionamento irregular de despesas.

67. No mesmo sentido, identificaram-se outras restrições existentes no Decreto nº 44.322/2023 e na sua Portaria regulamentadora que podem minimizar a possibilidade de ocorrer tais fracionamentos, como a necessidade de instrução de processo no Sistema Eletrônico de Informações – SEI que justifique a aquisição descentralizada, a exemplo da inexistência de insumos suficientes no Almoxarifado Central da SES-DF, Farmácia Central e/ou na própria unidade demandante, de modo a comprovar o risco de desabastecimento.

68. Ademais, tendo em vista que o PDPAS e o Programa de Gestão Regional da Saúde – PRS se baseiam na descentralização de ações na área da saúde, com o objetivo de conferir celeridade e efetividade a essas ações, entende-se admissível a realização de compras com menor ganho de escala.



69. No que cabe ao segundo alerta, demonstrou-se na análise que a Portaria nº 200/2023 define a tempestividade da apresentação das prestações de contas (Art. 34); o responsável pela análise (Art. 35); os documentos que devem dela constar (Art. 36); bem como as sanções previstas para determinadas circunstâncias (Art. 37). Isso sem contar a criação da Comissão de Acompanhamento do PDPAS, que terá, dentre outras, a missão de avaliar e propor ações complementares para sua execução (Art. 29).

70. Diante do exposto, concluiu-se que os alertas constantes do item III da Decisão nº 3027/2019, reiterados pela Decisão nº 6/2021, podem ser considerados atendidos.

71. No entanto, sugeriu-se que a execução do PDPAS, baseada nessa regulamentação, seja acompanhada pela Corte, de forma a identificar possíveis irregularidades, motivo pelo qual se propõe o registro desse ponto como objeto de futura fiscalização, a ser contemplado de acordo com as prioridades traçadas pelo Tribunal.

72. Adicionalmente, abordaram-se dois outros aspectos dessa regulamentação considerados relevantes: a) a necessidade de se observar com o cuidado necessário a conjugação dos requisitos dispostos nos incisos III e VI do art. 27 da Portaria nº 200/2023, quando da análise da viabilidade de emendas parlamentares, para direcionamento de recursos ao PDPAS; e b) a sugestão de que sejam requeridos esclarecimentos da SES/DF acerca da abrangência das unidades beneficiárias do PDPAS, sobretudo no que cabe à participação das unidades de saúde contratualizadas, e, por consequência, sobre o possível impacto dos recursos recebidos do PDPAS nos contratos de gestão correspondentes.

V. DAS SUGESTÕES

73. Assim, diante do exposto, sugere-se ao eg. Tribunal:

I – tomar conhecimento:

- a) do Ofício nº 95/2021 - GAG/CJ (Peça 128, e-DOC 88391EBF) e do Ofício nº 1471/2021 - SES/GAB (Peça 129, e-DOC E352DBA8);
- b) da Informação nº 57/2023-DIASP3 (Peça 130, e-DOC 295D28DC);

II – considerar atendidos os alertas dispostos no item III da Decisão nº 3027/2019, reiterados pela Decisão nº 6/2021;

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que se manifeste acerca da abrangência das unidades beneficiárias do PDPAS, regulado no âmbito do Decreto nº 44.322/2023, sobretudo no que cabe à participação das unidades de saúde contratualizadas, e, por consequência, sobre o possível impacto dos recursos recebidos do PDPAS nos contratos de gestão correspondentes;



IV – alertar a SES/DF para observar com o cuidado necessário a conjugação dos requisitos dispostos nos incisos III e VI do art. 27 da Portaria nº 200/2023, quando da análise da viabilidade de emenda parlamentar, haja vista que a administração dos recursos do Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde – PDPAS, por sua essência, se caracteriza por atribuir maior autonomia aos gestores, com controle majoritariamente a posteriori;

V – autorizar:

- a) o encaminhamento de cópia da Informação nº 57/2023-DIASP3, do Voto condutor e da Decisão que vier a ser proferida à SES/DF;
- b) o retorno dos autos à SEASP, para acompanhamento das diligências demandadas.

À consideração superior.

Assinado digitalmente

RONALDO MOURÃO PEREIRA

Auditor de Controle Externo
667-0

Sr. Secretário,

De acordo com a Instrução e com as sugestões formuladas.

Assinado e datado eletronicamente

HENRIQUE EDUARDO DE OLIVEIRA

Diretor