



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

INFORMAÇÃO Nº: 284/2020 – SECONT/2ª DICONT
PROCESSO Nº: 00600-00005373/2020-51-e
APENSO SEI-GDF Nº: 00060-00157043/2018-80-e¹
ASSUNTO: Tomada de Contas Especial - TCE
JURISDICIONADA: Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES
VALOR ENVOLVIDO: Não apurado.
EMENTA: TCE. Irregularidades na formalização e execução de contrato. Ausência de apuração do fato danoso. Diligência. Determinação de reinstrução. Esclarecimentos e determinações corretivas à jurisdicionada.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF, para apurar possível prejuízo decorrente de irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria Especial nº 13/2010 (Processo nº 060.013.301/2010), referentes à formalização e execução do Contrato nº 14/2005, firmado com a empresa GH Tour Agência de Turismo Ltda. para aquisição de passagens aéreas.

I – Dos Fatos

2. Compulsando o Relatório de Auditoria Especial nº 13/2010 (peça nº 3, e-DOC 7C1520B2)*, verifica-se que foram constatadas as seguintes irregularidades: i) assinatura de termo aditivo após a extinção do contrato; ii) descumprimento de cláusula contratual que obrigava a empresa a sempre utilizar rotas e tarifas promocionais, desde que possível; iii) 75% das aquisições direcionadas para uma determinada empresa; iv) dos 441 bilhetes examinados (período de 2005/2010), 88% foram comprados junto à TAM, sendo 100% desse quantitativo foram adquiridos na classe Y (tarifa cheia); iv) os benefícios de prêmios de milhagens das passagens aéreas jamais foram revertidos em favor da SES/DF, o que contraria os termos da Lei nº 3.952/2007.

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

3. Diante desse quadro, considerou a equipe de auditoria que houve omissão por parte dos executores do contrato quanto à fiscalização das regras de fornecimento de passagens aéreas por parte da empresa GH Tour à SES/DF, o que causou significativos prejuízos ao erário, em decorrência das diferenças entre o valor da tarifa cheia e o valor das tarifas promocionais disponíveis à época.

4. Baseada em uma diferença percentual média entre os valores das tarifas, a equipe de auditoria estimou um prejuízo anual em R\$ 2.194.211,89, o que gera um prejuízo total aproximado de **R\$ 11 milhões de reais**, se forem considerados ainda os benefícios de milhagens que não se reverteram em favor da SES/DF.

5. Por meio da Portaria nº 350/2018 – SES/DF (art. 9º), publicada no DODF nº 80, de 26.04.2018, p. 27, o então Secretário de Saúde, Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, instaurou TCE para apurar possíveis prejuízos relacionados à formalização e execução do Contrato nº 14/2005-SES/DF, sendo autuado na origem o Processo nº 00060-00157043/2018-80-e:

Art.9º Instaurar Tomada de Contas Especial para, no prazo de 90 (noventa dias), apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar dano causado ao Erário do Distrito Federal, por meio do processo eletrônico SEI/GDF nº. 00060-00157043/2018-80, relacionado nos processos nº 060.007.403/2012 (060.013.301/2010 e 060.011.701/2011), para apurar os possíveis prejuízos envolvidos na formalização e execução do Contrato nº 014/2005-SES/DF, a ser conduzida pela 5ª Comissão de Tomada de Contas Especial da SES/DF, constituída pelos servidores: PRISCILA AYRES DA FONSECA ANDRADE, matrícula nº 181.983-6, Presidente; LETÍCIA CAIXETA DIAS SOUTO, matrícula nº 143.2649-3, Membro; ELIZABETE ABREU VIEIRA, matrícula nº 174.073-3, Membro; RODRIGO ANDRÉ DE SOUSA, matrícula nº 166.0410-5, Membro.

6. A Comissão de Tomada de Contas Especial – CTCE, por meio do Relatório de Conclusão de TCE nº 21/2018 – DITCE/USCOR/CONT/SES (peça nº 15)*, apesar de ter identificado os supostos responsáveis pelos prejuízos – os executores do contrato no período – Srs. **Cleuma Rodrigues Leão** (Técnica Administrativa, matrícula nº 116.636-0), **José Elenilson de Sá César** (Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, matrícula nº 1.401.200-6) e **Luiza Cristina Monteiro Garcia** (Comissionada, matrícula nº 165.313-1), – e a empresa contratada – **GH Tour Agência de Turismo Ltda.**, não levou a efeito apuração alguma, limitando-se a

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

informar que o PAD nº 102/2012 concluíra pela não responsabilização dos envolvidos, tendo em conta que a Comissão não conseguiu quantificar o dano de forma precisa.

7. Além disso, limitou-se a elencar, sem nada comprovar, uma série de dificuldades de obtenção dos elementos necessários à comprovação do prejuízo.

8. Por fim, em 03.07.2018, manifestou-se a CTCE no sentido de que as contas deveriam ser consideradas ilíquidas, dada a impossibilidade de sua avaliação em virtude da ausência de subsídios. Propôs-se, então, o encerramento do processo por ausência de prejuízo, considerando que a difícil quantificação do dano tornaria antieconômica a continuidade do processo.

9. Somente em 14.09.2020, isto é, mais de 2 (dois) anos depois (peça nº 16, e-DOC AFFDD601)*, os autos foram encaminhados para conhecimento do Secretário da SES/DF, o qual, por sua vez, por meio do Ofício nº 6728/2020-SES/GAB (peça nº 17, e-DOC 6DB73753), limitou-se a encaminhá-lo, protocolarmente, ao Secretário de Estado Controlador-Geral do Distrito Federal, sem fazer nenhuma análise crítica quanto às apurações que foram levadas a efeito pela CTCE, ou melhor, que não foram levadas a efeito pela CTCE.

10. Ato contínuo, por meio do Ofício nº 6729/2020-SES/GAB (peça nº 18), o Secretário de Saúde noticiou o Tribunal acerca desse ato.

11. Na sequência, foram emitidos pela Controladoria Setorial da Saúde os Relatório/Certificado de Auditoria – TCE nº 33/2020 – USCI/CONT/SES (peça nº 23, e-DOC 67CE9F2C). O Auditor de Controle Interno que subscreve o Relatório aduz, em síntese, que: **i)** a CTCE não realizou diligências nos termos dos artigos 36, 39 e 40 da Instrução Normativa nº 04/2016 — CGDF; **ii)** as análises e procedimentos administrativos adotados pela CTCE não obedeceram às orientações normativas estabelecidas para instauração, composição e avaliação dos processos dessa natureza, nos termos da Res. 102/98; **iii)** o processo não se encontra adequadamente formalizado conforme estabelece a Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998; **iv)** a CTCE não se dignou a enviar Mandado de Notificação aos eventuais responsáveis pelo reembolso de possível dano causado ao Distrito Federal, para apresentação de razões de justificativa; **v)** a CTCE não realizou diligências, requisição ou análise dos processos de pagamentos de passagens aéreas, por amostragem, correspondentes ao período de 2005 a 2010, além de não realizar

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

oitivas de agentes públicos e tampouco expedição de documentos requerendo informações das áreas afins sobre o tema em demanda; **vi)** há fortes indícios de que a firma GH Tour Agência de Turismo Ltda. causou prejuízos ao erário, bem como de que houve omissão e negligência por parte dos executores do contrato e dos servidores/ex-gestores da gerência responsável pela execução e operacionalização das passagens aéreas da SES/DF durante o período de 2005 a 2010; **vii)** ocorreram falhas técnicas e ausência de medidas administrativas pelos setores responsáveis pela operacionalização, acompanhamento e controle das aquisições de passagens aéreas, não havendo dúvida de que o dano financeiro causado ao erário distrital foi relevante; **viii)** a CTCE não adotou providências com o objetivo de levantar o montante da perda, de apontar os responsáveis e/ou de comprovar se realmente ocorreu ou não prejuízo na execução do Contrato nº 14/2005-SES/DF, sob a alegação de não ter tido acesso aos processos e de não existir na época da apuração banco de dados de preços normais e promocionais de passagens aéreas.

12. Por essas razões, o Controle Interno manifestou a sua discordância em relação à postura de CTCE de não apurar os atos e os fatos sob análise, sob a alegação de ser uma situação de difícil solução ou por não conseguir com facilidade provas documentais de preços de passagens aéreas normais, em promoção, tarifas especiais e/ou, principalmente, das modalidades light e flex, no período de 2005 a 2010.

13. Contraditoriamente, posicionou-se pelo encerramento do procedimento de Tomada de Contas Especial, sem quantificação do prejuízo e sem a indicação de servidores/ex-gestores responsáveis pela reparação de possível dano causado ao Distrito Federal.

14. Por fim, a despeito de todas essas inconsistências, o Relatório/Certificado de Auditoria nº 33/2020 manifestou-se pelo “encerramento regular” das contas, sem quaisquer imputações de débitos ou identificação de responsáveis.

15. Consta à peça nº 25* (e-DOC 6717B96F), o Pronunciamento nº 69/2020 – SES/GAB, de 08.10.2020, por meio do qual o então Secretário de Estado da Saúde, Sr. Osnei Okumoto, anuiu com os trabalhos levados a efeito e as conclusões produzidas pelo Relatório de Auditoria.

16. Por derradeiro, via Ofício nº 1.243/2020 – CGDF/SUBCI (peça nº 28, e-DOC 6D002A92)*, de 16.10.2020, o Secretário de Estado Controlador-Geral do

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

Distrito Federal comunicou ao Tribunal que aprovou o Relatório/Certificado de Auditoria – TCE nº 33/2020 – USCI/CONT/SES (peça nº 23, e-DOC 67CE9F2C), bem como encaminhou à Corte o Processo SEI-GDF nº 00060-00157043/2018-80-e para apreciação e julgamento.

II – Da Análise

17. As irregularidades narradas no âmbito do Relatório de Auditoria Especial nº 13/2010 (peça nº 3, e-DOC 7C1520B2)* não deixam dúvida nenhuma de que a ocorrência sob análise causou significativos prejuízos ao erário.

18. As regras contratuais que primavam pela economicidade das despesas com passagens aéreas na SES/DF foram solenemente ignoradas, seja pela empresa prestadora dos serviços, seja pelos executores do contrato que tinham por obrigação exigir e fiscalizar o seu fiel cumprimento.

19. Nessas circunstâncias, o dano ao erário se estampa evidente, na medida em que a SES/DF, ao que tudo indica, jamais se beneficiou das tarifas promocionais disponíveis no mercado. A empresa contratada, além de descumprir o comando contratual que a obrigava a buscar, sempre que possível, a tarifa mais econômica, direcionou as requisições da SES/DF sempre para uma mesma empresa aérea e sempre com o preço da tarifa cheia, o que, sem dúvida, causou vultosos prejuízos ao órgão.

20. Ao contrário do que sustenta a CTCE, o levantamento das diferenças de preço não tem nada de impossível, mormente nos dias atuais, em que há sites especializados em todo tipo de assunto. Além disso, deveria a CTCE ter empreendido pesquisas junto a processos antigos, junto a outras empresas, junto às companhias aéreas, junto a outros órgãos, enfim, deveria ter demonstrado à exaustão que recorrera a todo tipo de alternativa visando a quantificação do dano, antes de afirmar ser ela impossível.

21. Na pior das hipóteses, não sendo possível chegar ao valor exato do prejuízo, deveria a CTCE ter recorrido à sua estimativa – tal como fez a equipe de auditoria –, sempre tendo o cuidado de adotar no cálculo desse valor a postura mais conservadora, isto é, aquela que, entre os parâmetros disponíveis, privilegia aquele mais benéfico aos responsáveis, de sorte a ficar claro que o valor da dívida que se lhes imputa nessas circunstâncias é, na verdade, bem menor do que o real.

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

22. Por conseguinte, sem nenhum cabimento as teses de contas ilíquidas, encerramento por ausência de prejuízo ou antieconomicidade do feito, mormente neste caso onde uma estimativa superficial do dano aponta para um prejuízo aproximado de 11 milhões de reais no período de 2005 a 2010.

23. Não é demais lembrar que os subsídios de apuração não caem do céu. Devem ser produzidos pela CTCE, mediante pesquisas, oitivas, diligências, investigações etc., pois é exatamente para isso que se designa uma Comissão apuradora, vale dizer, as dificuldades de obtenção dos elementos necessários à comprovação do prejuízo não podem ser confundidas com a impossibilidade de obtê-los.

24. As autoridades superiores, por sua vez, não devem atuar na TCE como simples figuras decorativas. Os seus Pronunciamentos se prestam ao juízo minimamente crítico dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões designadas.

25. Raciocínio análogo se aplica à atuação do Controle Interno do órgão que, ao se deparar com a debilidade de instrução, deve rejeitá-la de forma fundamentada via autoridade superior, indicando a ela as deficiências de apuração que devem ser supridas antes de o processo ser enviado ao Tribunal para apreciação e julgamento. A soberania da Comissão apuradora recai sobre a inteligência/interpretação dos fatos apurados, jamais sobre o dever ou obrigação de apurá-los, vale dizer, as propostas de encaminhamento podem ser diferentes, mas o dever de apurar os fatos é inarredável.

26. Então, se o mister dessas Comissões não for cumprido a contento – como no caso em exame – cabe às autoridades superiores rejeitarem o relatório com a consequente determinação de reinstrução dos autos, sem embargo da adoção das medidas disciplinares cabíveis, jamais endossar apurações não realizadas, sob justificativas absolutamente insustentáveis.

27. No caso vertente, conforme retratado no item anterior (Dos fatos), a fase interna da TCE não se cumpriu a contento, isto é, não houve nenhuma apuração dos fatos danosos por parte da Comissão designada, muito menos a quantificação do inquestionável dano causado ao erário, o que foi ratificado pelo controle interno do órgão por meio do Relatório/Certificado de Auditoria – TCE nº 33/2020 – USCI/CONT/SES (peça nº 23, e-DOC 67CE9F2C).

28. Extrai-se da dicção do art. 9º da Lei Complementar nº 1/94 que a TCE é o procedimento aplicável ao ato específico reputado ilegal, ilegítimo ou antieconômico do

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

qual resulte dano ao erário, tendo por objetivo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano.

29. Além disso, é preciso ficar claro que a conclusão de encerramento do feito por ausência de prejuízo, prevista no art. 13, III, da Resolução nº 102/1998, não se presta a respaldar a ausência de apuração. Bem ao contrário disso, ela deve ser fruto de fundamentadas apurações que, ao fim e ao cabo, são capazes de comprovar que os indícios de prejuízo supostamente existentes ao tempo da instauração não se confirmaram.

30. Trata-se, portanto, de uma situação excepcional, e não de um escape ao dever de apuração. Não pode a Comissão valer-se desse fundamento para se esquivar das dificuldades de apuração.

31. A Controladoria Setorial de Saúde, por sua vez, ao identificar deficiências de instrução, ou de apuração dos fatos, não pode, na sequência, admitir que a TCE siga o seu curso normal, aceitando proposta de encaminhamento completamente destituída de fundamento. Sem qualquer amparo ou fundamento, portanto, é a conclusão contida no Relatório/Certificado de Auditoria que se manifesta pelo “encerramento regular das contas”, haja vista que, na verdade, nada foi apurado, devendo ser consideradas sem efeito as manifestações subsequentes das autoridades superiores que aprovaram as conclusões alcançadas pelo Relatório/Certificado de Auditoria – TCE nº 33/2020 – USCI/CONT/SES (peça nº 23, e-DOC 67CE9F2C).

32. Resta inequívoco, portanto, que a TCE em apreço, não cumpriu as regras de instauração, organização, composição e avaliação previstas na Resolução nº 102/1998, não reunindo, por via de consequência, as mínimas condições de serem apreciadas e julgadas pelo Tribunal.

33. Dessa forma, considerando que a TCE encaminhada ao Tribunal por meio do Processo nº 00060-00157043/2018-80-e não reúne condições de ser processada na sua fase externa, opinamos no sentido de que a Corte restitua os autos à jurisdicionada com vistas à sua reinstrução, sem embargo de dirigir à jurisdicionada, as determinações corretivas discriminadas nas proposições, visando à adequada apuração das irregularidades detectadas no Relatório de Auditoria Especial nº 13/2010 (peça nº 3)*.

III – Das Proposições

34. Ante o exposto, sugerimos ao ilustre Relator e à egrégia Corte:

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

- I. tomar conhecimento da presente tomada de contas especial encaminhada à Corte pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF, objeto do Processo SEI-GDF nº 00060-00157043/2018-80-e;
- II. restituir o referido processo à jurisdicionada, com vistas à sua reinstrução, no prazo regulamentar, considerando que a fase interna da TCE não se cumpriu a contento, haja vista que a Comissão apuradora não se desincumbiu do dever de apurar o dano causado ao erário em decorrência das irregularidades relacionadas à formalização e execução do Contrato nº 14/2005, celebrado entre a SES/DF e a empresa GH Tour Agência de Turismo Ltda para aquisição de passagens aéreas;
- III. esclarecer à SES/DF que:
 - a) os subsídios de apuração devem ser produzidos pela Comissão de TCE, mediante pesquisas, oitivas, diligências, investigações etc., pois é exatamente para isso que se designa uma Comissão apuradora;
 - b) os Pronunciamentos proferidos pelas autoridades superiores na TCE não devem ser meramente protocolares, mas devem de fato aferir se a Comissão apuradora se desincumbiu do mister que lhe fora confiado, previsto no art. 9º da Lei Complementar nº 1/94, determinando a reinstrução dos autos em caso negativo, sob pena de responsabilização solidária;
 - c) a Controladoria Setorial de Saúde, ao constatar a deficiência de instrução, deve rejeitá-la de forma fundamentada, via autoridade superior, indicando as deficiências de apuração que devem ser supridas antes de o processo ser enviado ao Tribunal para apreciação e julgamento, sendo oportuno elucidar que a soberania da Comissão apuradora recai sobre a inteligência/interpretação dos fatos apurados, jamais sobre o seu inarredável dever ou obrigação de apurá-los;
 - d) a conclusão de encerramento da TCE por ausência de prejuízo, prevista no art. 13, III, da Resolução nº 102/1998, não se presta a respaldar a ausência de apuração, mas ela deve resultar de fundamentadas apurações que, ao fim e ao cabo, sejam capazes de comprovar que os indícios de prejuízo supostamente existentes ao tempo da instauração não se confirmaram, por razões devidamente justificadas nos autos.
- IV. ordenar o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de praxe.

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE CONTAS - 2ª DIVISÃO DE CONTAS

À superior consideração.

Brasília- DF, 11 de novembro de 2020.

Humberto S. Ferro Jr.
Auditor de Controle Externo

Pondo-me de acordo com as sugestões
apresentadas na Informação nº 284/2020-
SECONT/2ªDICONT, submeto estes autos à
consideração do Senhor Secretário.

Segunda Divisão de Contas, 12/11/2020.

ADOLFO SILVA REGO
DIRETOR DA DICONT2

* Processo nº 00060-00157043/2018-80-e.