



**TC 007.781/2017-2**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Ministério do Turismo (MTur)

**Responsáveis:** Apostole Lázaro Chryssafidis (004.123.298-40), Atila Yurtsever (807.550.387-20) e Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR) (05.086.765/0001-00)

**Interessado:** Ministério do Turismo (MTur)

**Procurador:** não há

**Proposta:** preliminar (citação)

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. Apostole Lázaro Chryssafidis, do Sr. Atila Yurtsever e da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), em razão da reprovação da prestação de contas relativa aos recursos repassados à entidade privada, por força do Convênio 537/2007 (Siconv 597112), celebrado com aquele órgão, tendo por objeto o apoio à realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional” (peça 7, p. 2), conforme consignado na Nota Técnica de Reanálise Financeira 736/2016 de 19/10/2016 (peça 40, p. 4).

## HISTÓRICO

### Convênio

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de convênio, foram previstos R\$ 350.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 322.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 28.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 7, p. 4). Porém, o termo de convênio foi aditivado, na data de 24/3/2008, para R\$ 469.000,00, dos quais R\$ 430.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 39.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 13, p. 2).

3. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias: 2007OB900651, creditada na data de 18/12/2007, no valor de R\$ 322.000,00 (peça 8 e peça 24, p. 1) e 2008OB900368, creditada na data de 19/5/2008, no valor de R\$ 108.000,00 (peça 14 e peça 24, p. 6).

4. O ajuste vigeu no período de 13/11/2007 a 1/7/2008 (peça 7, p. 5 e 10) e previa a apresentação da prestação de contas até sessenta dias após o término da vigência, conforme § 3º da cláusula sexta c/c cláusula 9ª do termo de convênio (peça 7, p. 6 e 7).

### Relatórios técnicos da concedente

5. No Parecer 2/2009 (peça 28, p. 1-2), de 27/4/2009, do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo, o MTur, ao analisar os produtos finalísticos entregues pela ABETAR, concluiu que foram atendidos os requisitos quanto ao cumprimento do objeto e produtos resultantes do Convênio 537/2007. Enfatizou, no entanto, que a análise não envolveu os aspectos legais e administrativos.

6. Na Nota Técnica de Análise 714/2009 (peça 29, p. 1-5), de 26/11/2009, da Coordenação



Geral de Convênios, o MTur concluiu que foram atendidos, em parte os requisitos de elegibilidade do Convênio 537/2007, de acordo com as normas e procedimentos legais aplicáveis, estando a prestação de contas passível de aprovação, desde que cumpridos os requisitos constantes do item IV – Ressalvas financeiras daquela nota, sendo necessária diligência à conveniente.

7. A entidade se manifestou por meio de ofício (peça 30) e encaminhou documentação (peças 31, 32, 33, 34, 35 e 36).

8. Após, o MTur concluiu, por meio da Nota Técnica de Reanálise 143/2010 de 30/3/2010 (peça 38, p. 1-5), pela aprovação da prestação de contas do referido convênio.

9. A entidade foi devidamente comunicada do fato pelo Ofício 618/2010/DGI/SE/MTur (peça 37).

10. Posteriormente, em função de fatos novos, o MTur concluiu, por meio da Nota Técnica de Reanálise 736/2016, de 19/10/2016 (peça 40, p. 1-4), pela reprovação da prestação de contas do convênio 537/2007 (SIAFI 597112).

11. O Sr. Apostole Lázaro Chryssafidis e o Sr. Atila Yurtsever foram devidamente notificados, via edital (peça 41), datado de 18/11/2016.

#### Outros documentos

12. Verifica-se que houve o encaminhamento pelo responsável da prestação de contas final (peça 16), constando dos autos diversos documentos: relatório de cumprimento do objeto (peça 17); relatório de execução físico financeira (peça 18); relação de pagamentos efetuados (peça 19); relação de bens adquiridos (peça 20); conciliação bancária (peça 21); relação de execução da receita e despesa (peça 22); declaração de cumprimento dos condicionantes legais (peça 23); extrato bancário Caixa – ABETAR Convênio MTur (peça 24); extrato de Fundo de Investimento (peça 25); notas fiscais de serviços da GEOAR Assessoria e Serviços Aeronáuticos Ltda. (peça 26, p. 2, 13 e 16); notas fiscais de serviços da LH Salgado Consultoria Econômica S/C Ltda. (peça 26, p. 4 e 9); notas fiscais de serviços da ARC – Arquitetura e Urbanismo Ltda. (peça 26, p. 6 e 11); comprovantes de devolução de recursos (peça 26, p. 18); notas fiscais de serviços da M.R.C Viagens o Turismo Ltda. - ME (peça 26, p. 20, 23, 25, 28, 30, 32, 35, 37, 40, 43, 47, 51, 53, 55 e 57); nota fiscal de serviços da Miranda Locadora e Mecânica Ltda. – ME (peça 26, p. 60); notas fiscais de serviços da CH2 Comunicação Corporativa Ltda. (peça 26, p. 65, 67 e 69); nota fiscal de serviços da Gráfica Nova Era (peça 26, p. 72); Cartas convite, propostas, homologações e contratações das diversas empresas (peça 27, 1-120).

13. Instrução de mérito quanto à representação feita no TCU pelo representante da Justiça Federal da 2ª Vara Federal de São José dos Campos em face da ABETAR e demais responsáveis (peça 39).

14. Cabe enfatizar a devolução de recursos no valor de R\$ 3.673,50, na data de 30/5/2008 e no valor de R\$ 1.185,00, na data de 10/6/2008 (peça 26, p.18), referente ao convênio 537/2007.

15. Ação civil pública de improbidade administrativa peticionada em 17/5/2013 (peça 42, p. 2-9), em face do Sr. Apostole Lázaro Chryssafidis, da entidade ABETAR e de outros, com decisão de deferimento de tutela antecipada (peça 42, p.12-14), datada de 9/8/2013, para proibir a contratação dos réus e das empresas a eles relacionadas com o Poder Público, além da suspensão da função pública dos réus mencionados naquela decisão.

16. Plano de trabalho aprovado (peça 43, 1-8).

#### Relatório de Tomada de Contas Especial

17. No Relatório Complementar do Tomador de Contas Especial 5/2017 (peça 50, p. 1-4), o MTur concluiu pela ocorrência de dano ao erário, correspondente à integralidade dos recursos



federais repassados, em virtude de irregularidade na execução financeira do objeto. A responsabilidade foi atribuída aos Srs. Apostole Lázaro Chryssafidis, e Atila Yurtsever, signatários da avença e responsáveis pela realização das despesas com os recursos federais, solidariamente com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), beneficiária dos recursos.

#### Controladoria-Geral da União

18. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Auditoria 102/2017 (peça 51, p. 1-4), atestou a presença dos elementos e requisitos normativos para o prosseguimento do feito e concluiu que os Srs. Apostole Lázaro Chryssafidis e Atila Yurtsever, solidariamente com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), encontram-se em débito com a Fazenda Nacional, pela integralidade dos recursos federais repassados no âmbito do convênio.

19. Com base nas conclusões daquele relatório de auditoria, a CGU exarou o Certificado de Auditoria (peça 52) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 53), conclusivos pela irregularidade das contas dos responsáveis, constando, ainda, dos autos o Pronunciamento Ministerial (peça 54) em que o Ministro de Estado do Turismo declara haver tomado conhecimento das conclusões contidas nas aludidas peças.

#### **EXAME TÉCNICO**

20. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, esta envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

21. Em virtude do Acórdão 3518/2015-TCU-Primeira Câmara de relatoria do Ministro Bruno Dantas, o MTur reexaminou as contas referentes ao convênio em questão.

22. De acordo com o relatório do tomador de contas, o dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução financeira do objeto do convênio, uma vez que não fora apresentada documentação fidedigna de prestação de contas. As irregularidades indicadas nos pareceres do MTur foram sobretudo pela não comprovação da execução financeira, em virtude de evidências de fraude na aplicação de recursos apurada na Ação Civil Pública 0000098-67.2012.403.6103, conforme entendimento obtido na Nota Técnica de Reanálise Financeira 736/2016.

#### Ausência de comprovação da execução financeira do objeto

23. A prestação de contas foi examinada pelo MTur em seu aspecto técnico, tendo sido reprovada a execução financeira do convênio - Nota Técnica de Reanálise Financeira 736/2016 de 19/10/2016 (peça 40, p. 1-4).

24. O MTur concluiu pela reprovação da prestação de contas do referido convênio, ante a não comprovação da execução financeira, em virtude de evidências de fraude na aplicação de recursos apurada na Ação Civil Pública 0000098-67.2012.403.6103, conforme entendimento obtido na Nota Técnica de Reanálise Financeira 736/2016.

25. Destaca-se na Ação Civil, que são citadas as mesmas empresas que apresentaram propostas e/ou foram contratadas no convênio em tela (peça 40, p. 2);

26. Ademais, não foram encaminhados os comprovantes de pagamentos às empresas contratadas, os documentos apresentados não possuem autenticação bancária.

27. Tendo em vista o grave quadro de irregularidades mencionadas nos parágrafos anteriores, suas contas foram reprovadas no aspecto financeiro.

28. Os apontamentos feitos possuem o condão de demonstrar que a execução financeira do



evento não foi comprovada na prestação de contas analisada pelo órgão repassador. Nesse sentido, uma das irregularidades que motivaram a instauração desta TCE – irregularidade na execução financeira do objeto – foi materializada pelos indícios de fraude na aplicação de recursos apurada na Ação Civil Pública 0000098-67.2012.403.6103, impedindo à área técnica do MTur atestar o cumprimento da execução do objeto e sua correlação com a aplicação dos recursos pactuados.

29. Quanto à possível responsabilização solidária da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), cabe aqui alguns comentários. Conforme se extrai dos autos, a referida entidade concorreu para a ocorrência do débito, uma vez que restou comprovado que foi a beneficiária dos recursos.

30. Na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado é conveniente e beneficiária de transferências voluntárias de recursos públicos da União, tanto a entidade privada como os seus dirigentes atuam como gestores públicos e devem comprovar a regular aplicação desses recursos.

31. Nessa linha tem decidido esta Corte de Contas em casos análogos, conforme as razões expostas no voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues condutor do Acórdão 3.273/2015-TCU-1ª Câmara:

Esclareço ao ex-presidente da fundação que, de acordo com o entendimento firmado no Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário, parcialmente transcrito, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado é conveniente e beneficiária de transferências voluntárias de recursos públicos da União, tanto a entidade privada como os seus dirigentes atuam como gestores públicos e devem comprovar a regular aplicação dos recursos públicos:

9.2. firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano.

32. Sobre a responsabilização de agente privado por dano ao erário, os artigos 4º e 5º da Lei 8.443/1992 estabelecem que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União.

33. Já o § 2º do art. 16 da mesma Lei determina que deve o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixar a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

34. No caso em tela, em que a obrigação foi assumida entre a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR) e o MTur, resta claro que essa entidade é a parte interessada mencionada no artigo 16 da Lei 8.443/1992, razão pela qual deve responder solidariamente pelo dano ao erário oriundo da não comprovação da execução do evento conveniado. O prejuízo envolve o valor total repassado originalmente de R\$ 430.000,00, referente a não comprovação da execução do objeto e a correlação da aplicação dos recursos pactuados no convênio em questão, abatidos os ressarcimentos feitos (item 15 desta instrução). Assim, a responsabilidade deve ser atribuída aos ex-diretores solidariamente com a referida entidade.

35. Por essa razão, cumpre formular proposição, desde logo, pela citação dos responsáveis por não terem comprovado a boa e regular aplicação dos recursos conveniados, especificamente em razão do não convencimento quanto à legitimidade da documentação comprobatória apresentada quanto à execução financeira do Convênio 537/2007 (Siconv 597112).

Valor corrigido do Débito

---



36. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as seguintes ordens bancárias: 2007OB900651, creditada na data de 18/12/2007, no valor de R\$ 322.000,00 (peça 8 e peça 24, p. 1) e 2008OB900368, creditada na data de 19/5/2008, no valor de R\$ 108.000,00 (peça 14 e peça 24, p. 6). Portanto, o valor corrigido do débito até a presente data, levando-se em conta os créditos efetuados (item 14), corresponde a R\$ 755.972,91.

### **CONCLUSÃO**

37. A instauração desta TCE se deu por irregularidade na execução financeira do objeto do convênio 537/2007 (Siconv 597112), uma vez que não foi apresentada documentação apta a demonstrar a correlação entre a execução do objeto e a correta aplicação dos recursos repassados (item 21 a 38 desta instrução). As irregularidades tratadas nestes autos podem ser enquadradas em ausência de comprovação da execução financeira dos recursos do Convênio 537/2007 (Siconv 597112).

38. Tendo em vista que a execução financeira dos recursos não foi comprovada na análise da prestação de contas, em virtude da ausência de documentação legítima que ateste a execução do objeto de acordo com a legislação pertinente, cabe propor citação dos responsáveis, Sr. Apostole Lázaro Chryssafidis (004.123.298-40), na condição de ex-diretor presidente executivo da ABETAR; Sr. Atila Yurtsever (807.550.387-20), na condição de ex-diretor administrativo da ABETAR; solidariamente com a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR) (05.086.765/0001-00), por não terem comprovado a boa e regular aplicação dos recursos conveniados.

39. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que os créditos em conta dos recursos relativos ao convênio ora em análise deram-se nas datas de 18/12/2007 e 19/5/2008.

### **OUTRAS INFORMAÇÕES**

40. A Secex-GO atua nestes autos em virtude da Portaria Segecex 11/2017, de 24/5/2017, que transfere estoque de processos de tomada de contas especiais relacionados às funções de Governo Assistência Social, Educação, Saneamento, Saúde e Turismo entre algumas secretarias de controle externo.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

41. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a proposta de:

I) promover a citação do Sr. Apostole Lázaro Chryssafidis (004.123.298-40), na condição de ex-diretor presidente executivo da ABETAR; do Sr. Atila Yurtsever (807.550.387-20), na condição de ex-diretor administrativo da ABETAR; e da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR) (05.086.765/0001-00), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia a seguir indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data, até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em face de evidências de fraude na aplicação de recursos apurada na Ação Civil Pública 0000098-67.2012.403.6103, consignadas na Nota Técnica de Reanálise Financeira 734/2016 - MTur:

a) destaca-se, na Ação Civil, tratando de diversos outros convênios, que são citadas as mesmas empresas que apresentaram propostas e/ou foram contratadas no convênio em tela;

---



b) não foram encaminhados os comprovantes de pagamentos feitos às empresas contratadas, os documentos apresentados não possuem autenticação bancária.

**Débito** (peça 24, p. 1 e 6 e peça 26, p. 18):

Data	Valor R\$ (D/C)
18/12/2007	322.000,00 D
19/5/2008	108.000,00 D
30/5/2008	3.673,50 C
10/6/2008	1.185,00 C

II) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

Secex/GO – 1ª DT, em 28 de setembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)  
Jerônimo Dias Coêlho Júnior  
AUFC – Mat. 5091-1

### I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do Convênio 537/2007 (Siconv 597112), celebrado com o Ministério do Turismo para a realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto	Apostole Lázaro Chryssafidis (004.123.298-40)	-	Na condição de diretor presidente executivo da entidade Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), beneficiária dos recursos pactuados no Convênio 537/2007 (Siconv 597112) e de efetivo gestor desses recursos, não apresentar documentação apta a comprovar a correlação entre os recursos transferidos e a realização do evento intitulado	A documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não demonstra nexo entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto, conforme detalhado na Nota Técnica de Reanálise Financeira 734/2016 de 18/10/2016, do Ministério do Turismo (MTur); o que levou à impugnação total das despesas referente ao Convênio 537/2007 (Siconv 597112)	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível à gestora dos recursos ter consciência da ilicitude do ato que praticou. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, pois, o responsável deveria ter apresentado a



			“Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, objeto do convênio em tela.		documentação exigida.
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do Convênio 537/2007 (Siconv 597112), celebrado com o Ministério do Turismo para a realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto	Atila Yurtsever (807.550.387-20)	-	Na condição de diretor administrativo da entidade Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR), beneficiária dos recursos pactuados no Convênio 537/2007 (Siconv 597112) e de efetivo gestor desses recursos, não apresentar documentação apta a comprovar a correlação entre os recursos transferidos e a realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, objeto do convênio em tela.	A documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não demonstra nexo entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto, conforme detalhado na Nota Técnica de Reanálise Financeira 734/2016 de 18/10/2016, do Ministério do Turismo (MTur); o que levou à impugnação total das despesas referente ao Convênio 537/2007 (Siconv 597112)	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível à gestora dos recursos ter consciência da ilicitude do ato que praticou. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, pois, o responsável deveria ter apresentado a documentação exigida.
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos provenientes do Convênio 537/2007 (Siconv 597112), celebrado com o Ministério do Turismo para a realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, uma vez que a documentação apresentada como prestação de contas desse convênio não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto.	Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (ABETAR) (05.086.765/00-01-00)	-	Na condição de beneficiária do pagamento dos recursos pactuados no Convênio 537/2007 (Siconv 597112) não apresentar documentação apta a comprovar a realização do evento intitulado “Estudo Técnico para Regulação Econômica do Setor de Transporte Aéreo Regional”, objeto do convênio em tela.	A documentação acostada aos autos não demonstra o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto, conforme detalhado na Nota Técnica de Reanálise Financeira 734/2016 de 18/10/2016, do Ministério do Turismo (MTur); o que levou à impugnação total das despesas referente ao Convênio 537/2007 (Siconv 597112)	É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, pois deveria ter apresentado documentação que comprovasse a execução do objeto.