



**TC 029.510/2017-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57).

**Responsáveis:** José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49) e Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57).

**Advogado constituído nos autos:** Não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar (citação)

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto, Presidente da Abav-CE, que responde de forma solidária pelo débito, em razão da não impugnação total das despesas no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008 - peça 2, p. 46-63), celebrado entre o referido Ministério e a Associação, e que tinha por objeto a “Promoção do Turismo Interno do Estado do Ceará com a promoção dos eventos: Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens e Valorização dos Agentes de Viagens”, conforme plano de trabalho (peça 3-10).

## HISTÓRICO

2. O Convênio 1670/2008 foi firmado no valor total de R\$ 555.600,00 (peça 2, p. 51), sendo R\$ 500.000,00, à conta do concedente e R\$ 55.600,00, referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 31/12/2008 a 30/9/2009 (peça 8, p. 5) e os recursos foram liberados, por meio da Ordem Bancária 2009OB800493, datada de 6/5/2009 (peça 8, p. 3).

3. A prestação de contas e complementações enviadas por meio dos documentos (peças 10, p. 1-47, 12, p. 62-86, 13, 14, 15 e 16, p. 1-20) foram analisadas por meio do Parecer de Análise de Prestação de Contas – parte técnica 552/2010/CGMC/SNPTur (peça 3, p. 14-25), Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134), Nota Técnica de Análise Financeira 606/2014/CPC/CGCV/SPOA/MTur (peça 4, p. 117-121), Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 141-152), Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164) e Nota Técnica Financeira PGTUR 297/2017 (peça 6, p. 166-171).

4. Os fundamentos para a instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134), consistiram na ausência de elementos comprobatórios da realização do objeto conveniado, consoante corroborado pela CGU no excerto abaixo reproduzido (peça 17, p. 2):

4. O motivo para a instauração da Tomada de Contas Especial foi materializado pela impugnação total de despesas do Convênio N° 702822/2008, em decorrência da falta de elementos comprobatórios da execução das diversas ações/metastipuladas no Plano de Trabalho - apesar da apresentação de contratos e de algumas fotografias, não houve precisão quanto à identificação de locais e quantitativos concernentes à infraestrutura (locação de espaço físico, palco, etc.) e à prestação de serviços no evento (seguranças, recepcionistas, sonorização, iluminação, shows/bandas, etc.), além da ausência de comprovação da divulgação dos eventos e do tema de

valorização do agente de viagem (não fornecimento de jornais contendo os anúncios; de folhetos informativos; de veiculação por outdoors; de *spot* e mídias de veiculação da inserção em televisão e rádio, com os respectivos mapas com datas horários e quantidades; etc.), conforme exposto no Parecer de Análise de Prestação de Contas - Parte Técnica Nº 552/2010 CGMC/SNPTur, de 18/8/2010 (fls. 39-44/verso), e no Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas nº 013/2014 SNPTur/MTur, de 7/8/2014 (fls. 51/verso-57), com a consequente reprovação da referente prestação de contas, por meio da Nota Técnica de Análise Financeira Nº 606/2014 CPC/CGCV/SPOA/MTur, de 13/11/2014 (fls. 84/verso-86/verso).

5. Por meio das comunicações constantes das peças 9, p. 18-25, e 12, p. 6, 40-42, o Ministério do Turismo notificou o responsável e a conveniente da necessidade de saneamento das pendências na execução do convênio e da reprovação da prestação de contas, requerendo a devolução dos recursos. Em que pese a interposição de pedido de reconsideração (peça 12, p. 17-37), o órgão repassador não acolheu a defesa apresentada, conforme reanálise das contas promovida no âmbito da Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 141-152) e do Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164).

6. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de TCE 702/2014 (peça 24, p. 5-9) concluiu-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto, Presidente da Abav-CE, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados.

7. O Relatório de Auditoria 853/2015, da Controladoria Geral da União (peça 17, p. 1-4) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peças 17, p. 6-9 e 18), o processo foi remetido a esse Tribunal.

8. Cabe registrar que o convênio sob exame já foi alvo de fiscalização pelo TCU (TC 026.468/2011-5), que determinou a instauração de tomada de contas especial para apuração de indícios de irregularidades, consoante estabelecido no Acórdão 1.736/2014 – TCU – Plenário. Nesse sentido, oportuno registrar que as falhas evidenciadas na referida auditoria foram consignadas na análise promovida pelo órgão concedente, conforme Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 142).

9. Na instrução inicial (peça 19), verificou-se que o órgão instaurador não encaminhou o parecer de tomada de contas especial. Dessa forma, tornou-se necessária a realização de diligência ao Ministério do Turismo para que encaminhasse, no prazo de 60 dias, o parecer supramencionado.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 21), a diligência foi efetuada por meio do Ofício 1056/2018-TCU/Secex-TCE (peça 22). Em resposta, o órgão instaurador encaminhou a documentação constante à peça 24.

#### **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

11. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos em 6/5/2009 (peça 8, p. 3), tendo o responsável e a entidade conveniente sido notificados, em 19/11/2014 (peça 12, p. 6 e 40-42).

12. Além disso, cabe registrar que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é superior a R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

13. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

### EXAME TÉCNICO

14. Em nossa opinião a responsabilização do agente, solidariamente, com a entidade convenente, bem assim a quantificação do dano evidenciada pelo órgão repassador foram bem caracterizadas na fase interna desta tomada de contas especial. Esse raciocínio se impõe em decorrência da ausência de constituição de um conjunto probatório por parte da Abav-CE instruída com elementos consistentes no sentido da correta execução do objeto, em observância ao plano de trabalho aprovado.

15. Nesse contexto, por exemplo, depreende-se dos autos que não há prova inequívoca da efetiva prestação de serviços por recepcionistas e seguranças, tampouco de que a locação de espaço físico e palco seguiram os quantitativos e especificações autorizados no plano de trabalho, e, ainda, de que teria sido promovida a divulgação dos eventos e do tema de valorização do agente de viagem, mediante a veiculação nos diversos tipos de mídias existentes, com os respectivos mapas contendo datas, horários e quantidades, conforme consignado no Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134).

16. Cumpre registrar que, mesmo após ter sido notificado para saneamento dessas pendências, as falhas não foram elididas pelo responsável, subsistindo os questionamentos nesta TCE a respeito do nexos de causalidade entre as despesas realizadas e a execução física do plano de trabalho ajustado, ou seja, não há comprovação de que o plano de trabalho fora integralmente cumprido.

17. Esse posicionamento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 1.449/2016-TCU-2ª Câmara, 11.236/2015-TCU-2ª Câmara, 11.222/2015-TCU-2ª Câmara e 7.612/2015-TCU-1ª Câmara.

18. Desse modo, restou evidenciado que as falhas apontadas caracterizam a não comprovação da boa e regular gestão dos recursos federais repassados no âmbito do ajuste sob exame.

19. Além disso, nada obstante a responsabilidade inicial ter sido atribuída ao gestor que celebrou e geriu o convênio, dando causa ao dano, no caso em epígrafe, cabe, ainda, segundo a jurisprudência consolidada do TCU, a imputação de responsabilidade solidária do dirigente com a entidade que a administra, no caso de pessoa jurídica de direito privado. Nesse sentido, vale trazer a lume excerto do Voto condutor do Acórdão 2.763/2011 – TCU – Plenário:

(...)

9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença como poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II, do art. 71 da Carta Magna.

10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas.

20. No mesmo sentido, oportuno registrar que o entendimento do Tribunal já foi sumulado no Enunciado TCU 286, segundo o qual:



A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos.

21. No que concerne à quantificação do dano, verificou-se que, de acordo com a Nota Técnica Financeira PGTUR 297/2017 (peça 6, p. 170), foi imputado aos responsáveis o valor da glosa efetivada pelo concedente nas despesas realizadas com os recursos repassados, por meio da Ordem Bancária 2009OB800493, datada de 6/5/2009 (peça 8, p. 3), no âmbito do ajuste sob exame, haja vista que não restou demonstrada a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

22. Dessa forma, o débito foi calculado, conforme o quadro abaixo:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
6/5/2009	500.000,00

23. 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 a liberação dos recursos ocorreu em 6/5/2009, ou seja, a expiração do prazo decenal somente ocorrerá em 6/5/2019, caso não haja ordenação de citação antes desta data.

24. Por fim, em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1772/2017-TCU-Plenário, TC 033.356/2013-0, da relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, constatou-se, mediante pesquisa aos sistemas eletrônicos do TCU, a existência do processo abaixo indicado com débito em aberto imputável ao responsável e à entidade conveniente:

PROCESSO	TIPO	SITUAÇÃO	VALOR (R\$)
TC 017.054/2014-1	TCE	ABERTO	411.291,42

## CONCLUSÃO

25. Conforme evidenciado nos itens 14 a 24 desta instrução, as irregularidades apontadas pelo órgão concedente, por meio do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134), resultaram na impugnação total das despesas realizadas no âmbito do instrumento de repasse sob exame, porquanto essas constatações inviabilizaram a formação de liame entre os recursos federais repassados e os referidos dispêndios.

26. O exame dos autos nesse passo processual ensejou a reiteração do posicionamento do órgão instaurador no que concerne à ausência de um conjunto probatório por parte da entidade conveniente instruída com elementos consistentes no sentido da execução física do objeto, em observância ao plano de trabalho aprovado.

27. No que concerne à solidariedade da conveniente, cabe a imputação de responsabilidade solidária da dirigente com a entidade que administrou na época dos fatos, pessoa jurídica de direito privado, conforme entendimento do Tribunal sumulado no Enunciado TCU 286.

28. Dessa forma, será formulada proposta de chamamento aos autos do responsável e da entidade conveniente, em sede de citação, para que apresente suas alegações de defesa para as ocorrências constantes na matriz de responsabilização anexa a esta instrução.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS



29. Por fim, informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Bruno Dantas, para as citações propostas, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-MIN-BD 1, de 22/8/2014.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) realizar a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno c/c Súmula TCU 286, do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49), presidente da Abav-CE e da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57), para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, a importância abaixo identificada, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento:

Ocorrência: Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE, e que tinha por objeto a “Promoção do Turismo Interno do Estado do Ceará com a promoção dos eventos: Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens e Valorização dos Agentes de Viagens”, em função da não apresentação de documentação essencial para comprovação das despesas executadas, conforme estabelecido no plano de trabalho.

Débito:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
6/5/2009	500.000,00

Valor atualizado do débito em 18/10/2018: R\$ 863.600,00 (peça 25).

Responsáveis: José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49), presidente da Abav-CE e Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57).

Conduta do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto:

I) Não apresentar a documentação necessária para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), consoante demonstrado pelo órgão repassador no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134).

Nexo de causalidade: A conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas com os recursos recebidos por força do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), que consistiria na efetiva comprovação da realização do objeto, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967.

Conduta da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE:

II) Não apresentar a documentação necessária para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), consoante demonstrado pelo órgão repassador no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134). A entidade responde solidariamente com seu administrador à época dos fatos pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula 286).

Dispositivos violados: Cláusula 13ª do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008); arts. 56 a 58 da Portaria Interministerial 127/2008; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.



Evidências: Plano de Trabalho (peça 2, p. 3-10), Instrumento do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008 - peça 2, p. 46-63), Ordem Bancária 2009OB800493 (peça 8, p. 3); Parecer de Análise de Prestação de Contas – parte técnica 552/2010/CGMC/SNPTur (peça 3, p. 14-25), Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134), Nota Técnica de Análise Financeira 606/2014/CPC/CGCV/SPOA/MTur (peça 4, p. 117-121), Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 141-152), Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164) e Nota Técnica Financeira PGTUR 297/2017 (peça 6, p. 166-171), e Relatório de TCE 702/2014 (peça 24, p. 5-9) e Relatório de Auditoria CGU 853/2015 (peça 17, p. 1-4).

b) encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis para subsidiar a elaboração das alegações de defesa.

Secex-TCE/4ª Diretoria, 18 de outubro de 2018.

*(Assinado Eletronicamente)*  
Carlos Antonio da Conceição Junior  
Mat. 5620-0



Anexo  
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsáveis	Período de Exercício	Condutas	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), celebrado entre o Ministério do Turismo e a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE, e que tinha por objeto a “Promoção do Turismo Interno do Estado do Ceará com a promoção dos eventos: Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens e Valorização dos Agentes de Viagens”, em função da não apresentação de documentação essencial para comprovação das despesas executadas, conforme estabelecido no plano de trabalho.	José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49) e Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57).	Desde de 26/10/2005 (Sistema CNPJ).	<u>Conduta do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto:</u>  I) Não apresentar a documentação necessária para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), consoante demonstrado pelo órgão repassador no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134).  <u>Conduta da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE:</u>  II) Não apresentar a documentação necessária para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), consoante demonstrado pelo órgão repassador no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134). A entidade responde solidariamente com sua administradora à época dos fatos pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula 286).	As condutas descritas impediram o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas com os recursos recebidos por força do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), que consistiria na efetiva comprovação da realização do objeto, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade.  É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta.  Era exigível conduta diversa da praticada.