



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: Dr. Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB-CE 31.566) e outros (peças 28 e 31).

Interessado em sustentação oral: Não há

Proposta: mérito

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, entidade conveniente, que responde de forma solidária pelo débito, em razão da 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 2, p. 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) conclui-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 havia encaminhado o relatório 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 instrumento 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.

11. Na instrução seguinte (peça 32), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação solidária 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):

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 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.

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 sua administradora à época dos fatos pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula 286).

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 34), as citações foram promovidas, conforme quadro abaixo:

Responsáveis	Comunicações		Avisos de Recebimento (AR)		OBS
José Colombo de Almeida Cialdini Neto	Ofício 156/2019-TCU/Secex-TCE	peça 35	24/1/2019	peça 37	assinado
Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE	Ofício 155/2019-TCU/Secex-TCE	peça 36	28/1/2019	peça 38	assinado

13. O Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto, após ter requerido prorrogação de prazo por 60 dias (peça 39), concedida por meio do despacho à peça 40, apresentou suas alegações de defesa à peça 41, no que se fez acompanhar dos elementos carreados às peças 42-44.

14. Transcorrido o prazo regimental, a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE permaneceu silente, passando a ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Nada obstante, na instrução antecedente (peça 46), analisando-se questão preliminar arguida pela defesa do responsável, verificou-se que a documentação encaminhada pelo responsável, por meio da Correspondência 905/2017 (peça 42, p. 1-7), a título de complementação da prestação de contas, não constava dos autos. Desse modo, em que pese a afirmação do órgão

instaurador no sentido de que o referido instrumento não se fez acompanhar de novos elementos capazes de afastar as irregularidades evidenciadas (peça 6, p. 199-200), considerou-se necessário, antes de se prosseguir com a análise dos demais itens das alegações de defesa, que fosse realizada diligência ao Ministério do Turismo, com vistas a obter os elementos encaminhados pelo responsável ao órgão concedente, por meio da Correspondência 905/2017.

16. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 48), a diligência foi efetuada por meio do Ofício 3811/2019-TCU/Secex-TCE (peça 50). Em resposta, o órgão instaurador encaminhou o Processo 72031.007883/2017-89, referente à complementação da prestação de contas apresentada pelo responsável, por meio da Correspondência 905/2017, além da íntegra do Processo de TCE, tombado sob o número 72031.000355/2017- 07 (peça 55). Os elementos encaminhados pelo órgão instaurador foram autuados às peças 55 (itens não digitalizáveis) e 63.

17. Nesse ínterim, o responsável encaminhou novos elementos que passaram a compor as peças 52-54 e 58-62.

EXAME TÉCNICO

18. Diante do devido saneamento dos autos, passa-se a descrever cada argumento apresentado nas alegações de defesa do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto (peça 41), seguido de suas respectivas análises:

Argumento

19. A Abav-CE encaminhou, por meio da Correspondência 905/2017, toda a documentação em original para o Ministério do Turismo, com vistas a sanar as irregularidades detectadas, mas o órgão concedente não anexou os elementos enviados à tomada de contas especial.

20. Foram enviados ao Ministério do Turismo: a) os exemplares de gráfica, compreendendo os jornais, diretório e folhetos; b) os anúncios em jornais de grande circulação; c) a mídia digital da veiculação em rádio juntamente com os mapas de mídia veiculada; d) a mídia digital da veiculação na TV Verdes Mares, afiliada da Rede Globo, junto com os mapas de mídia veiculada; e) os contratos e as notas fiscais autenticadas referentes à agência de publicidade; a Abav-CE não tem mais os layouts das peças gráficas, por conta do tempo decorrido. Mas fora enviada a peça original ao Ministério do Turismo.

Análise

21. Compulsando os elementos constantes do Processo 72031.007883/2017-89, referente à complementação da prestação de contas apresentada pelo responsável, por meio da Correspondência 905/2017 (peça 63), além da íntegra do Processo de TCE, tombado sob o número 72031.000355/2017- 07 (peça 55 – itens não digitalizáveis), verificou-se que os documentos encaminhados pelo responsável não possuem o condão de afastar as irregularidades evidenciadas pelo órgão instaurador, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Correspondência 905/2017	Plano de trabalho	Análise dos anexos da Correspondência 905/2017
1 – Diretório do agente de viagens: - Segue, em anexo, o diretório das agências de viagens em original. Com relação aos layouts, não foi possível sua obtenção. Os layouts não são	2.2.11 - Contratação de serviços de agência de publicidade para formatação, diagramação e design dos diretórios que serão veiculados. 2.2.21 - Divulgação do evento — confecção do diretório do Agente de Viagens Revista de capa 42x29cm, 4x4 cores em papel couche liso, 150gr.	Verificou-se que consta apenas uma cópia da capa da revista e uma cópia do Despacho do Ministério do Turismo informando que a revista teria sido entregue. Contudo, restou pendente documento emitido pela Conveniente atestando o recebimento de todos exemplares da revista após a produção, bem documento informando a destinação dada aos exemplares da revista, conforme destacado pelo órgão instaurador no âmbito do Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164). Dessa forma, ainda que se possa relevar o não encaminhamento dos layouts como meio



solicitados na prestação de contas.	Chapas em processo CTP, prova sherpa, miolo de 32 páginas, 21x29cm, 04 cores couche liso, chapas em processo CTP, prova sherpa dobrado, grampeado, 02 grampos, c/ bopp fosco 02 lados, laminação fosca, verniz UV local.	de comprovação, restou pendente o encaminhamento dos elementos supramencionados. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.
2 – Folhetos em original: - Mesma justificativa do item anterior com relação ao layout, diagramação e design da peça.	2.2.22 - Divulgação do evento — confecção de folhetos de valorização do agente de viagens, 21x31cm, 4x4 cores em papel couche liso 150gr, chapas processo CTP, prova sherpa.	Verificou-se o envio de cópia do que seria o folheto. Contudo, além de não viabilizar a confirmação do atendimento à especificação contida no plano de trabalho, não foi encaminhado documento emitido pela conveniente atestando o recebimento da totalidade dos folhetos, tampouco, documento informando a destinação dada aos exemplares do folheto, conforme destacado pelo órgão instaurador no âmbito do Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164). Dessa forma, ainda que se possa relevar o não encaminhamento dos layouts como meio de comprovação, restou pendente o encaminhamento dos elementos supramencionados. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.
3 – Divulgação em jornal de grande circulação: - Encaminham-se as divulgações no Jornal Diário do Nordeste e O Estado em original. Quanto ao Jornal O Povo, está sendo encaminhada declaração do vice-presidente do jornal e as peças digitais.	2.2.17 - Divulgação do evento - em jornais de grande circulação, 20 anúncios, 06 x 10 cm. 2.2.23 - Divulgação do evento - em jornais de grande circulação, 12 anúncios, 06 x 10 cm.	Na documentação encaminhada pelo responsável, consta apenas uma publicação no jornal O Estado (peça 63, p. 12) e cinco publicações no Jornal O Povo (peça 63, p. 18-22). De igual modo, verificou-se, no âmbito do Processo 72031.007883/2017-89 (peça 55 – itens não digitalizáveis), referente à complementação da prestação de contas apresentada pelo responsável, por meio da Correspondência 905/2017 (peça 63), que foram encaminhados diversas cópias de jornais, nos quais foram omitidas as respectivas datas de publicação. De acordo com o subitem 2.2.17 e 2.2.23 do plano de trabalho (peça 4, p. 130-131), a divulgação dos eventos deveria ter sido veiculada em 32 anúncios, 06 x 10 cm a em jornais de grande circulação. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.
4 – Mídia de rádio: - Segue em anexo o spot do rádio de 30”, nota fiscal e os mapas de mídia.	2.2.20 - Divulgação do evento - inserção de mídia em rádio, com chamadas de 15' os dias 27 de fevereiro à 04 de março de 2009, sendo 03 emissoras x chamadas x 06 dia. 2.2.26 - Divulgação do evento — inserção de mídia em rádio, com chamadas de 15' durante os dias 23 a 28 de março de 2009, sendo 03 emissoras x 15 chamadas x 06 dias.	Depreende-se da mídia de rádio (item não digitalizável – peça 55) que o anúncio refere-se somente à meta 2: 1º Seminário de qualificação dos Agentes de Viagens. Não constando nenhuma mídia referente à meta 1: Valorização dos Agentes de Viagem. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.
5 – Mídia de televisão: - Seguem, em anexo, VT de 30” do 1º Seminário de qualificação e VT de 30” da valorização dos agentes de	2.2.19 - Divulgação do evento - inserção de mídia em televisão com VT's de 15' em 02 emissoras de TV, durante os dias 27 de fevereiro a 04 de março de 2009, sendo 03 inserções x 02 emissoras x 06 dias.	Depreende-se da mídia de televisão (item não digitalizável – peça 55) que o anúncio refere-se somente à meta 1: Valorização dos Agentes de Viagem. Não constando nenhuma mídia referente à meta 2: 1º Seminário de qualificação dos Agentes de Viagens. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.



viagens, bem como as notas fiscais da TV Diário e da TV Verdes Mares.	2.2.25 - Divulgação do evento — inserção de mídia em televisão com VT's de 15' em 02 emissoras de TV, durante os dias 23 a 28 de março de 2009, sendo 03 inserções x 02 emissoras x 06 dias.	
6 – Da execução do 1º Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens: - Encaminha-se o Certificado de Aproveitamento do ICCABAV. - Encaminha-se recibo de pagamento a Sra. Adriana Meneses. - Encaminha-se cópias autenticadas das notas fiscais da empresa Pouchain, responsável pela impressão dos folhetos, panfletos e diretórios.	2.2.1 a 2.2.9 – infraestrutura do evento: locação de espaço físico de 500m ² ; locação de dois telões digitais; contratação de recepcionistas, de mestre de cerimônias e de seguranças uniformizados de terno e gravata.	O certificado ilegível e sem preenchimento, bem como o recibo assinado por pessoa que teria preenchido todos os 404 certificados e as notas fiscais (peça 63, p. 35-39) não possuem o condão de comprovar que o seminário foi realizado consoante previsto no plano de trabalho do ajuste e afastar as irregularidades evidenciadas no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134) e no Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164). Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

22. Diante do exposto, entende-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não merecem acolhimento.

Argumento

23. A Abav-CE saneou, mediante o envio do Ofício Abav-CE 7/2011 e anexos, os questionamentos contidos na única diligência que lhe foi encaminhada pelo Ministério do Turismo, por conta das ressalvas apontadas no Parecer CGMC/MTur 552/2010.

Análise

24. Compulsando os autos, verificou-se que o Ofício Abav-CE 7/2011 e anexos (peça 3, p. 43-139) foi encaminhado ao Ministério do Turismo, com vistas ao saneamento das ressalvas contidas no Parecer de Análise de Prestação de Contas – parte técnica 552/2010/CGMC/SNPTur (peça 3, p. 14-25). Contudo, diferentemente do alegado pelo responsável, as justificativas e os elementos encaminhados naquela ocasião não foram acolhidos pelo órgão instaurador, conforme análise promovida no âmbito do Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 3, p. 146-156).

25. A reprovação da prestação de contas consignada no supramencionado parecer de reanálise foi devidamente comunicada ao responsável e à entidade conveniente, por meio dos Ofícios 2291 e 2292/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur (peça 4, p. 58-60), cujos recebimentos foram comprovados pelos ARs acostados à peça 4, p. 80.

26. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

Argumentos

27. O Ministério do Turismo não se manifestou no período de 2011 a 2017, portanto, havia assumido que o referido convênio já teria sua prestação de contas aprovada.

Análise

28. Conforme consignado no item anterior, a reprovação da prestação de contas consignada no Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 3, p. 146-156) foi devidamente comunicada ao responsável e à entidade conveniente, por meio dos Ofícios 2291 e 2292/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur (peça 4, p. 58-60), cujos recebimentos foram comprovados por ARs datados de 19/11/2014 (peça 4, p. 80). Assim, não merece prosperar o argumento no sentido de que a manifestação do Ministério do Turismo somente teria ocorrido no ano de 2017.

29. Além disso, de acordo com o § 1º do art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, os documentos referentes à prestação de contas final dos órgãos e entidades convenientes deverão ser mantidos arquivados em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas. Tal regra foi reproduzida na cláusula terceira, II, “e” do instrumento do convênio em epígrafe, cujo signatário foi o responsável, no qual foi fixado o prazo de dez anos para guarda da documentação (peça 2, p. 48).

30. Depreende-se desses dispositivos regulamentares de observância obrigatória na execução dos convênios, que o prazo para a guarda dos documentos referentes à prestação de contas sequer teve início no caso vertente, porquanto a prestação de contas final do ajuste não fora aprovada pelo órgão repassador. Dessa forma, os documentos correspondentes deveriam ter sido mantidos em boa guarda, conforme disciplinado na legislação pertinente.

31. Nesse sentido, verificou-se que o responsável manifestou-se, em 27/11/2014, por meio de pedido de reconsideração (peça 4, p. 91-111) acerca das diversas irregularidades constatadas, no âmbito do 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).

32. Desse modo, é de se esperar de um gestor médio que promovesse um amplo e estreito acompanhamento do deslinde das pendências evidenciadas pelo órgão repassador. Não se mostrando procedimento prudente, simplesmente, dar o caso por encerrado.

33. Desde esse momento de evidenciação de irregularidades na execução do ajuste pelo órgão repassador, o gestor já sabia da sua situação de mora em relação ao presente convênio e também acerca da necessidade de promover todo o saneamento das irregularidades noticiadas até que o órgão repassador aprovasse definitivamente sua prestação de contas.

34. Ressalte-se que a situação em exame se distingue substancialmente daquelas em que o TCU vem considerando ilíquidáveis as contas, haja vista que o entendimento desta Corte de Contas é o de que resta prejudicado o exercício da ampla defesa e do contraditório apenas naqueles casos em que se passam 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) e também sem que se tenha sido efetuada a citação na fase externa nesse prazo.

35. É de se salientar que esse prazo não tem caráter absoluto, mas deve ficar demonstrado de maneira cabal a impossibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 2.511/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, 2.630/2015-TCU-2ª Câmara, 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, 9.570/2015-TCU-2ª Câmara, 444/2016-TCU-2ª Câmara, todos de relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes e Acórdão 3898/2016-TCU-1ª Câmara, de Relatoria do Ministro Bruno Dantas). Contudo, o hipotético prejuízo não restou efetivamente demonstrado pelo responsável no âmbito desse processo, haja vista que, além da efetiva juntada de

documentos promovida pelo responsável em sua defesa (peças 41-44, 52-54 e 58-62), o órgão instaurador também encaminhou o Processo 72031.007883/2017-89, referente à complementação da prestação de contas apresentada pelo responsável, por meio da Correspondência 905/2017, além da íntegra do Processo de TCE, tombado sob o número 72031.000355/2017- 07 (peça 55 – itens não digitalizáveis e peça 63).

36. Portanto, entende-se que esses argumentos devem ser rejeitados.

Argumentos

37. O item 2.2.1 foi glosado porque o Ministério do Turismo não tinha como contar os participantes apenas pela fotografia encaminhada.

38. As fotografias acostadas permitem ver todos os palestrantes de renome nacional, os dois eventos distintos e toda a infraestrutura.

Análise

39. De acordo com o Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134), manteve-se a glosa sobre o objeto do item 2.2.1 (locação de espaço físico para 300 pessoas x R\$ 30,00 x 3 dias), porque o responsável enviou apenas fotografias para comprovar o número de pessoas presentes, o que teria inviabilizado a verificação da quantidade de pessoas pelo órgão instaurador. De fato, as fotografias ora encaminhadas pelo responsável (peça 44), não permitem atestar com segurança a quantidade de pessoas presentes nos eventos.

40. Nesse sentido, quando desacompanhadas de provas mais robustas, tais como uma lista de presença devidamente assinada pelos participantes, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, no caso vertente, a quantidade de pessoas, informação essencial para o deslinde da questão, haja vista que o valor da locação do salão contabilizou a quantidade de pessoas no evento (locação de espaço físico para 300 pessoas x R\$ 30,00 x 3 dias).

41. Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 153/2007 e 317/2010 – TCU – Plenário, 132/2006 – TCU – 1ª Câmara e 1.293/2008 e 5.964/2009 – TCU – 2ª Câmara).

42. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

Argumento

43. A comprovação de realização do 1º Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagem pode ser constatada por meio do certificado de aproveitamento, do recibo de pagamento dos serviços de preenchimento dos certificados e das cópias autenticadas das notas fiscais da empresa responsável pela impressão dos folhetos/panfletos e diretórios.

44. Todos os pagamentos ocorreram diretamente da conta vinculada.

Análise

45. O certificado ilegível e sem preenchimento, bem como o recibo assinado por pessoa que teria preenchido todos os 404 certificados e as notas fiscais (peça 63, p. 35-39) não possuem o condão de comprovar que o seminário foi teria sido realizado consoante previsto no plano de trabalho do ajuste e afastar as irregularidades evidenciadas concernentes na falta de comprovação



de: 2.2.1 a 2.2.9 – infraestrutura do evento: locação de espaço físico de 500m²; locação de dois telões digitais; contratação de recepcionistas, de mestre de cerimônias e de seguranças uniformizados de terno e gravata.

46. Além disso, passando em revista o compêndio processual, onde constam a prestação de contas e complementações apresentadas pela Abav-CE (peças 3-6, 10, p. 1-47, 12, p. 62-86, 13, 14, 15 e 16, p. 1-20, peças 41-44, peça 55 (itens não digitalizáveis), verificou-se que as irregularidades apontadas no 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), não foram elididas pelo responsável, cabendo ratificar as conclusões emitidas pelo órgão instaurador no sentido da ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas executadas.

Argumentos

47. As cópias dos cheques apresentados comprovam o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e o pagamento das empresas contratadas (peça 52).

Análise

48. Passando em revista as cópias dos cheques (850001 a 850015) enviadas pelo responsável (peças 52-54 e 58-62), verificou-se que a compensação dessas ordens de pagamento já constava dos autos, consoante extrato da conta vinculada (peça 2, p. 128-132). Portanto, não se tratam de novos elementos, pois já haviam sido consideradas na análise realizada na fase interna da TCE.

49. Contudo, ainda que se possa considerar a realização de pagamentos a empresas contratadas, fato é que esse procedimento, por si só, não tem o condão de afastar as diversas irregularidades evidenciadas na execução física do objeto do convênio em epígrafe, conforme demonstrado no quadro constante do parágrafo 21 desta instrução. Além disso, convém destacar que o órgão instaurador também registrou que o conveniente havia apresentado contratos e notas fiscais dos serviços executados, porém, não teria logrado comprovar a execução de cada etapa do plano de trabalho, consoante detalhado no Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/2014/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134).

50. Nesse sentido, importante trazer a lume excerto do Relatório de Auditoria do TCU (TC 026.468/2011-5), no qual restaram evidenciadas diversas irregularidades na execução do convênio sob exame:

(...)

2.6 - Realização irregular de despesas.

2.6.1 - Situação encontrada:

Convênio 702822/2008 - Meta 1

O Plano de Trabalho aprovado referente ao Convênio 702822/2008 traz, em sua Meta 1, o seguinte detalhamento (Elementos Comprobatórios/Evidências - Convênio 702822/2008 - Extrato Proposta):

Meta 1 - Especificação: Realização do Evento Valorização dos Agentes de Viagens com vistas a promoção do turismo interno no Estado do Ceará, previsto para ser realizado no dia 25/6/2009, constando das seguintes Etapas:

Fase	Valor	Início previsto	Término
1 - Divulgação e promoção	R\$ 175.200,00	18/3/2009	28/3/2009



2 – Infraestrutura	R\$ 45.400,00	28/3/2009	28/3/2009
3 – Shows artísticos	R\$ 30.500,00	28/3/2009	28/3/2009

Apesar da especificação da referida meta deixar claro que se trataria da realização de um evento, a ABAV/CE, em resposta ao Ofício de Requisição EA nº 792/2011-5, informou, por meio do Ofício 13/11 (Elementos Comprobatórios/Evidências - Arquivo Eletrônico 1 - Achado 6, p. 1-14), que a Meta 1, Valorização dos Agentes de Viagens:

'constou de uma campanha publicitária evidenciando o trabalho dos Agentes de Viagens, com a **veiculação em massa de diversos tipos de mídia**. Onde, ao final, ocorreu uma festividade pública dirigida aos agentes de viagens e àqueles que participaram do Seminário de Qualificação. (Meta 2).

...
Já a 'Valorização dos Agentes de Viagens', tratando-se de uma campanha publicitária, objetiva não só por em evidência o Agente de Viagens, mas também ressaltar a importância da sua decisão na escolha do destino turístico a ser vendido, expondo também solidariedade pela viagem de seu cliente, pois ele fica configurado como responsável por eventuais problemas que possam ocorrer. A valorização consiste também em uma forma de evidenciar a todos os Agentes de Viagens que eles não são somente vendedores de passagens e hospedagens, mas são os principais idealizadores de grandes viagens e excursões'.

Todavia, apesar da alegada campanha publicitária veiculada, não há nos autos do processo apresentados à equipe de auditoria, comprovação de que houve a veiculação da mesma em qualquer mídia. Todos os elementos comprobatórios constantes no processo e apresentados à equipe de auditoria dizem respeito à Meta 2 - Realização do Evento Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens, nos dias 04, 05 e 06 de março de 2009, que tinha um valor previsto, na Etapa 1 - Divulgação / Promoção o valor de R\$ 240.100,00.

Os termos contratuais assinados com os diversos veículos de mídia, em decorrência da cotação prévia de preços 001/2009/ABAV têm os seguintes objetos (Elementos Comprobatórios/Evidências - Arquivo Eletrônico 1 - Achado 6, p. 15-48):

Fornecedor	Objeto do Termo Contratual	Valor
Ponto Inicial Ltda.	Serviços de agência de publicidade para formatação, diagramação e design dos outdoors; diretórios; folhetos e jornal trimestral para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 15.770,00
Ponto Inicial Ltda.	Serviços de agência de publicidade para criação e acompanhamento de mídia televisiva e de rádio para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 16.500,00
Exibidoor Propaganda Ltda.	Confecção e veiculação de 10 outdoors simples, tamanho 9x3m, em estrutura modular de madeira, com 32 folhas impressas em 4x0 cores em papel monolúcido 75 gramas, fixadas com cola incolor para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 11.000,00
D&E Consultoria e Promoção de Eventos	Inserção de mídia em rádio, com chamadas de 15', referente ao 1º	R\$ 27.000,00



Fornecedor	Objeto do Termo Contratual	Valor
Ltda.	Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	
Editora Verdes Mares Ltda.	Divulgação do evento em jornal de grande circulação, tamanho 6x10cm para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 41.801,00
Empresa Jornalística O Povo S.A.	Divulgação do evento em jornal de grande circulação, tamanho 6x10cm para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 11.699,00
TV Diário Ltda.	Inserção de mídia em televisão com VTs de 15' para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 7.000,00
Televisão Verdes Mares Ltda.	Inserção de mídia em televisão com VTs de 15' para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 50.600,00
Gráfica e Editora Pouchain Ramos Ltda.	confecção do Diretório do Agente de Viagens e do jornal informativo trimestral para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 92.100,00
Gráfica e Editora Pouchain Ramos Ltda.	Confecção do Diretório do Agente de Viagens - Revista de Capa 42x29cm, 4x4 cores em papel couchê liso, 150gr. Chapas em processo CTP, prova sherpa, miolo de 32 páginas para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 85.200,00
Gráfica e Editora Pouchain Ramos Ltda.	Confecção de folhetos de qualificação e valorização do agente de viagens para o 1º Seminário de Qualificação do Agente de Viagem	R\$ 88.000,00
	Total:	R\$ 446.670,00

As notas fiscais referentes a divulgação e promoção referem-se todas ao Evento 1º Seminário de Qualificação do Agente (Elementos Comprobatórios/Evidências - Arquivo Eletrônico 2 - Achado 6, p. 1-19). A única exceção é a Nota Fiscal 0943, emitida pela Gráfica e Editora Pouchain Ramos, a qual traz, como um dos produtos a “Impressão de panfletos Valorização do agente de viagens”, na quantidade de vinte mil e valor total de R\$ 16.000,00. Todavia, questiona-se a real produção do referido item, visto que não consta nos autos apresentados à equipe de auditoria nenhum folheto referente à campanha de “Valorização de Agentes de Viagens”. Ademais, conforme se comprova a partir dos termos contratuais apresentados, a ABAV/CE não realizou nenhuma contratação de serviços de publicidade para criação de panfleto referente à campanha de “Valorização de Agentes de Viagens”. A empresa Ponto Inicial foi contratada para prestar serviços publicitários apenas para o 1º Seminário de Qualificação de Agentes de Viagem.

A equipe de auditoria, por meio do Ofício de Requisição EA nº 792/2011-5, solicitou à ABAV/CE a comprovação da divulgação do evento “Valorização dos Agentes de Viagem” e do evento “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagem” em rádio, televisão, por meio dos respectivos cronogramas de exibição elaborados e fornecidos pelas empresas prestadoras dos serviços, conforme especificado.

Em resposta, por meio do Ofício 13/2011, a ABAV/CE encaminhou comprovações de veiculação em rádio realizadas pela empresa D&E Consultoria e Promoção de Eventos Ltda. que, conforme o termo contratual firmado, dizem respeito apenas ao 1º Seminário De qualificação dos Agentes de Viagens.

O referido Ofício de requisição também solicitou à ABAV/CE cópia digital dos anúncios veiculados em rádio e TV para os eventos “Valorização dos Agentes de Viagem” e “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagem”. Em resposta, a ABAV/CE apresentou, em 23/09/11, por meio do Ofício 14/11, DVD com o vídeo apenas da “Campanha de Valorização dos Agentes de Viagens”.

O vídeo de 15 segundos fornecido pela ABAV/CE (Anexo não digitalizável) apresenta a seguinte mensagem sonora e telas:

'Agentes de Viagem, Valorizem-se! Associe-se à nossa entidade e façam parte deste time forte de segurança e credibilidade. Uma campanha ABAV/CE. Apoio Ministério do Turismo. Brasil, um país de todos'.



Tela 1



Tela 2



Tela 3

Conforme se evidencia a partir da análise do vídeo fornecido, além de não haver comprovação de que o mesmo foi veiculado, o conteúdo do vídeo não se coaduna com a suposta campanha publicitária apresentada pela ABAV/CE que, de acordo com o abordado no início deste tópico, teria o objetivo de evidenciar o trabalho dos agentes de viagens, ressaltar a importância da sua decisão na escolha do destino turístico, expor a solidariedade pela viagem de seu cliente e evidenciar que os agentes de viagens não são somente vendedores de passagens e hospedagens.

Corroborando com o argumento de que não houve a execução da Meta 1 - Etapa 1 do Convênio 702822/2008, cita-se que, nas imagens fornecidas pela ABAV/CE em relação à festa de



encerramento da suposta Campanha, somente há referências ao 1º Seminário de Qualificação de Agentes de Viagem.

Ao se comparar os valores previstos no plano de trabalho do Convênio 702822/2008 para despesas de divulgação e promoção com os efetivamente realizados pelo conveniente temos:

	Previsto	Gasto
Meta 1 - Etapa 1 - Realização do Evento Valorização dos Agentes de Viagens com vistas a promoção do turismo interno no Estado do Ceará, no dia 28 de março de 2009.	R\$ 175.200,00	R\$ 0,00
Meta 2 - Etapa 2 - Realização do Evento Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens, nos dias 04, 05 e 06 de março de 2009	R\$ 240.100,00	R\$ 446.670,00

Frente ao exposto, restou evidenciado que a ABAV/CE, sem autorização do ente concedente, descumpriu o previsto no plano de trabalho aprovado do Convênio 702822/2008, direcionando todos os gastos com divulgação e promoção para a Meta 2-Etapa 1. Ressalta-se aqui que o termo de Convênio 702822/2008, em sua Cláusula Segunda, veda expressamente a realização de despesas em desacordo com o plano de trabalho original que não tenham sido submetidas ao órgão concedente para avaliação prévia.

Caracteriza-se assim a realização de despesa irregular e o descumprimento da execução do plano de trabalho, conforme disposto no art. 39 da Portaria Interministerial 127/2008, pelo que deve ser citada a ABAV/CE, solidariamente com o seu presidente, para que restitua ao erário o valor repassado de R\$ 175.200,00, correspondente aos gastos com divulgação e promoção previstos e não executadas referentes Meta 1- Etapa 1 do convênio.

51. Portanto, as alegações de defesa apresentadas não devem ser acolhidas.

Argumento

52. O Ministério do Turismo não designou servidor para acompanhar e fiscalizar a execução dos trabalhos, conforme preconizado pelo TCU no Acórdão 4376/2014 – TCU – 1ª Câmara.

Análise

53. O caso examinado no sobredito Acórdão, e trazido a lume pela defesa, difere da situação em tela. Isso porque o Ministério do Turismo estava exigindo do conveniente comprovação de procedimento que não estava previsto no plano de trabalho, conforme excerto abaixo reproduzido.

De fato, procedem as alegações do ex-prefeito de que o plano de trabalho do convênio não previa a veiculação de propaganda da festa em emissoras de rádio nem mesmo o registro em fotos ou filmagens.

54. No caso vertente, depreende-se do plano de trabalho (peça 2, p. 9) e do termo do convênio (peça 2, p. 59), que restou fixada a necessidade de o conveniente apresentar a prestação de contas, com documentos, amostras, fotos e gravações do material de divulgação produzido, além de fotos da realização do evento, dentre outros elementos, de modo a comprovar a contratação e execução de todos os serviços previstos no plano de trabalho.

55. Demais disso, de acordo com o parágrafo terceiro da cláusula nona do ajuste, restou pactuado que, caso o acompanhamento da execução não pudesse ser realizado *in loco*, a aferição da plena execução física do objeto dar-se-ia, por meio de acompanhamento no Siconv e da análise dos documentos e materiais descritos nas alíneas "d" e "g" a "k", do parágrafo segundo, da cláusula décima terceira - Da Prestação de Contas (peça 2, p. 55). Ou seja, a falta de fiscalização *in loco* pelo órgão instaurador não justifica a ausência de elementos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

56. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

Argumento

57. A devolução de recursos, segundo o TCU, é necessária quando há comprovação de dano ou prejuízo ao erário (Acórdão 5662/2014 – TCU – 1ª Câmara). Contudo, todos os recursos foram investidos nos eventos.

58. A realização do evento pode ser comprovada por meio dos seguintes endereços eletrônicos: <http://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2013/10/07/noticiasjornalcotidiano,3142063/incendio-atinge-sede-do-o-povo.shtml>; <http://g1.globo.com/ceara/bom-dia-ce/videos/v/incendio-atinge-sede-do-jornal-opovo/2871778/>; e <http://www.abi.org.br/incendio-destroi-redacao-do-jornal-o-povo-no-ce/>.

Análise

59. A situação examinada no âmbito da decisão supramencionada não guarda similitude com o caso em epígrafe. Compulsando o Voto condutor daquele Acórdão, verificou-se que o Ministério do Turismo estava interpretando, equivocadamente, as determinações contidas no Acórdão 96/2008 – TCU – Plenário, e glosando valores, por conta da ausência de publicação no DOU dos contratos de exclusividade de artistas com empresários, conforme excerto abaixo reproduzido:

18. É, portanto, o contrato com o empresário, firmado por inexigibilidade de licitação, que deve ser publicado na imprensa oficial, e é para o descumprimento desse requisito que é prevista a glosa dos valores, a qual nada tem a ver com os contatos de exclusividade com os artistas.

60. No caso sob exame, o dano ao erário decorre da ausência da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

61. Esse entendimento 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 e a Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido, é o teor dos Acórdãos 426/2010 – TCU – 1ª Câmara, 3.501/2010 e 3.808/2010 – TCU – 2ª Câmara e 2.436/2009 – TCU – Plenário.

62. Portanto, as alegações de defesa não devem ser acolhidas.

Argumento

63. A boa-fé do responsável deve ser resguardada porque os recursos foram aplicados integralmente no objeto pactuado.

Análise

64. Com relação à alegação de boa-fé, cabe destacar que no âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva (Acórdão 8987/2018 – 1ª Câmara).

65. Reproduzindo o entendimento de Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões, em estudo publicado na Revista do TCU 88, 2001, pp. 71/4, temos que:

Devemos, assim, examinar, num primeiro momento, diante de um caso concreto e nas condições em que o agente atuou, qual o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento. Assim o fazendo, encontraremos o cuidado objetivo necessário, fundado na previsibilidade objetiva. Devemos, a seguir, comparar esse cuidado genérico com a conduta do agente, intentando saber se a conduta imposta pelo dever genérico de cuidado harmoniza-se com o comportamento desse agente. A resposta negativa leva à reprovabilidade da sua conduta, à culpa e, enfim, à não caracterização da boa-fé objetiva.

66. No caso concreto, não há elementos que afastem a conclusão de que o gestor não se pautou com o cuidado exigível de uma pessoa prudente e de discernimento, que teria atuado de forma compatível com os preceitos e os princípios do direito público. Desse modo, não se vislumbra, nos autos, elementos que permitam outra convicção.

67. Portanto, essas alegações não devem ser acolhidas.

Revelia

68. Com relação à Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE, concluiu-se que a entidade deve ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92, ante a não apresentação de defesa no prazo regimental.

69. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;



- II - servidor designado;
- III - carta registrada, com aviso de recebimento;
- IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

- I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;
- II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;
- III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

70. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

71. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

72. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.



73. No caso vertente, a citação da entidade conveniente se deu em endereço proveniente de pesquisa de endereço constante nos sistemas CNPJ da Receita Federal do Brasil (peça 26). A entrega do ofício citatório (peça 36) nesse endereço ficou comprovada (peça 38).

74. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

75. Ao não apresentar sua defesa, a entidade conveniente, na condição de responsável solidária, deixou de produzir prova da regularidade das despesas realizadas no âmbito do convênio sob exame, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

76. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

77. No entanto a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

78. 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 (peça 8, p. 3), e a ordenação de citação foi promovida em 1º/11/2018 (peça 34).

79. Não havendo nos autos elementos que possam atestar a boa-fé dos responsáveis, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando o Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49) e a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57), solidariamente, ao débito apurado e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

80. 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.

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

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

82. Em observância 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

83. Conforme evidenciado nos itens 18 a 82 desta instrução, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto não devem ser acolhidas, cabendo, nesse caso, a formulação de proposta de julgamento pela irregularidade das contas e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, condenando-o, solidariamente, com a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE, ao pagamento do débito, por conta das irregularidades apontadas pelo órgão concedente no âmbito 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).

84. Esse raciocínio se impõe porquanto a análise dos autos não permitiu estabelecer um nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os recursos recebidos por força do Convênio 1670/2008 (Siconv 702822/2008), ensejando a reprovação das contas e na caracterização de dano ao erário correspondente ao valor total dos recursos federais repassados à entidade conveniente.

85. Com relação à Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE, verificou-se que deve ser considerada revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ante a não apresentação de defesa no prazo regimental.

86. Além disso, verificou-se que não há nos autos elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel a Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49);

c) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas 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), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do



débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei;

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

Valor atualizado do débito em 14/10/2019: R\$ 1.236.051,31 (peça 64).

d) aplicar, individualmente, ao Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto (CPF 232.839.393-49), presidente da Abav-CE e à Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Turismo e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE/4ª Diretoria, 14 de outubro de 2019.

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



Anexo I
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).	Desde de 26/10/2005 (Sistema CNPJ).	<u>Conduta do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto:</u> D) 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 conduta descrita impediu 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. Não há elementos que possam comprovar a ocorrência de boa-fé.



<p>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.</p>	<p>Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE (CNPJ 07.210.669/0001-57).</p>	<p>-</p>	<p><u>Conduta da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Ceará – Abav-CE:</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). A entidade responde solidariamente com sua administradora à época dos fatos pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula 286).</p>	<p>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.</p>	<p>Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada. Não há elementos que possam comprovar a ocorrência de boa-fé.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------