GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 029.510/2017-1.
Natureza: Recurso de Reconsideração.
Recorrente: Associação Brasileira de Agências de Viagens - Ceará (07.210.669/0001-57).
Entidade: Associação Brasileira de Agências de Viagens - Ceará (07.210.669/0001-57).
Representação legal: Antônio Braga Neto (OAB/CE 17.713); Vanessa Gomes Leite (OAB/CE 30.131); e Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB/CE 31.566);

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EVENTOS DE QUALIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE AGENTES DE VIAGEM, COM VISTAS À PROMOÇÃO DO TURISMO INTERNO NO CEARÁ. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTAÇÃO E DOCUMENTOS JÁ ANALISADOS E REJEITADOS. FALTA DE DIVERSOS COMPROVANTES DA EXECUÇÃO FÍSICA EXIGIDOS PELO CONVÊNIO. IMPOSSIBILIDADE DE ATESTAR A DEVIDA REALIZAÇÃO DOS EVENTOS, NA FORMA DO PLANO DE TRABALHO AJUSTADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração apresentado pela Associação Brasileira de Agências de Viagens - Ceará (ABAV-CE) contra o Acórdão 1.728/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas, bem como as do seu ex-presidente, com condenação ao pagamento de débito solidário e multa, em face da impugnação total das despesas pela não comprovação da execução física do objeto do Convênio 1670/2008 (Siafi/Siconv 702822), firmado pela referida entidade com o Ministério do Turismo (MTur), com vistas à "Promoção do Turismo Interno do Estado do Ceará", mediante a realização dos eventos "Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens" e "Valorização dos Agentes de Viagens".

2. Transcrevo, a seguir, os itens principais da deliberação recorrida:

> "9.1. considerar revel a Associação Brasileira de Agências de Viagens Ceará (Abav-CE), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
>
> 9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Associação Brasileira de Agências de Viagens Ceará (Abav-CE) e de José Colombo de Almeida Cialdini Neto e condená-los solidariamente ao pagamento do débito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU:

VALOR ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
R$ 500.000,00	08/5/2009

9.3. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar à Associação Brasileira de Agências de Viagens Ceará (Abav-CE) e a José Colombo de Almeida Cialdini Neto, individualmente, multa no valor de R$ 124.000,00 (cento e vinte e quatro mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;
(...)".

3. Depois de confirmar a admissibilidade do recurso, a Serur propõe, no mérito, que lhe seja negado provimento, conforme a instrução reproduzida adiante:

"(...)
EXAME TÉCNICO
4. **Delimitação do recurso**
4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões (peça 86):
a) revelia (p. 1-2); e
b) não responsabilização (p. 2)
c) prescrição (p. 3)
d) irregularidades identificadas.
PRELIMINAR
Revelia
Argumentos (peça 86, p. 1-2)
5. A recorrente coloca que foi declarada a sua revelia tendo em vista que o presidente anterior não repassou a comunicação do TCU para a nova gestão. Requer sejam aceitas as alegações recursais que ora apresenta.
Análise
6. 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.
6.1. No presente caso concreto, a citação da entidade convenente 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). Então, se o responsável pela associação não comunicou os fatos imputados a mais ninguém na associação, não prejudica o prosseguimento do processo no TCU.
6.2. Por fim, explica-se que nos processos do TCU, à 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.
6.3. As razões recursais apresentadas tempestivamente serão analisadas.
Não responsabilização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

Argumentos (peça 86, p. 1-2)

7. A recorrente afirma que os atos irregulares foram praticados unilateralmente pelo antigo gestor, não cabendo responsabilizar a nova gestão pelas irregularidades verificadas nos presentes autos.

Análise

8. A individualização das condutas irregulares foi realizada e atribuída ao Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto e à Abav-CE, pois a entidade responde solidariamente com seu administrador à época dos fatos pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos (Súmula 286) (peça 65, p. 21-22). Portanto, a responsabilização não alcança as pessoas da nova gestão da Abav-CE.

Prescrição

Argumentos (peça 86, p. 3-22)

9. A recorrente alega ter ocorrido a prescrição quinquenal no âmbito deste processo, sem a ocorrência de marcos suspensivos ou interruptivos da contagem do prazo prescricional por mais de cinco anos. Acrescenta ainda em sua defesa julgamentos do TCU, STF e normativos que indicam o prazo de cinco anos como o adequado, bem como a razoável duração do processo.

9.1. Argumenta que não há que se considerar os atos realizados pelo controle interno como marcos interruptivos e suspensivos, também diz que o MS 32.201 reforça essa questão dos marcos interruptivos ao considerar somente a atuação do TCU e não considerar do Incra ou da Funasa.

9.2. A seu ver, somente as ações de improbidade administrativa, no âmbito do poder judiciário, é que gozam da imprescritibilidade constitucional.

9.3. Acredita que também se aplica o prazo quinquenal para instauração da presente TCE.

9.4. A atuação do controle externo só se deu 8 anos da ocorrência das supostas irregularidades.

Análise

10.No exame da prescrição, a Serur tem adotado os entendimentos detalhados na peça 104, que contém estudo e pronunciamentos anteriores da secretaria sobre o tema. Nessas manifestações, estão desenvolvidas as seguintes premissas, que serão utilizadas no presente exame:

a) ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, fixando a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas";

b) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, para caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta e impor as consequências legais, independentemente de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória; e

c) até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, no processo de controle externo, deve observar o regime da Lei 9.873/1999, na linha dos recentes pronunciamentos do STF a respeito. Assim, sem prejuízo de se realizar o exame da prescrição também segundo o prazo decenal previsto no Código Civil, o critério adotado, na formulação da proposta de encaminhamento, será o da Lei 9.873/1999.

10.1. Importante ressalvar os atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que "as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa".

10.2. Ademais, quanto à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento, nos votos pronunciados pelo STF em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência sempre foi ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

10.3. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

10.4. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição **subordina-se ao prazo geral de dez anos** (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

10.5. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.

10.6. Portanto, mesmo no regime do Código Civil, adotado pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, deve-se perquirir o termo inicial da prescrição, no caso de recursos transferidos à gestão de terceiros: enquanto perdurar o prazo concedido para que ocorra a aplicação desses recursos, não se inicia a fluência da prescrição (CC, art. 199, II), porque não estará caracterizada a inércia do titular do direito. No caso de transferência fundo a fundo deve-se considerar a data do fato ilícito ou data da consumação do dano, conforme o caso.

10.7. Aplicando essas balizas ao caso em exame, o relatório da decisão recorrida à peça 71, p. 17, avaliou a questão:

> 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).

10.8. Concluiu o TCU que **não estaria prescrita a aplicação de multa**, adotando-se os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999

10.9. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o **prazo geral de cinco anos**, observa-se que não teria ocorrido a prescrição quinquenal. Para tanto, é preciso considerar os parâmetros abaixo destacados.

a) Termo inicial:

10.10. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim "*do dia em que tiver cessado*" a permanência ou a continuidade.

10.11. Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de uma infração permanente, uma vez que o débito atribuído à recorrente decorre da impugnação total das despesas realizadas com recursos repassados pelo Ministério do Turismo à Abav-CE pelo Convênio 1670/2008 (Siafi/Siconv 702822).

10.12. A recorrente foi citada pela omissão no dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por 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).

10.13. Assim, há de se ter como termo inicial da prescrição **30/09/2009**, a data quando deveria ter sido entregue a prestação de contas (peça 1, p. 102).

b) Prazo:

10.14. A Lei 9.873/1999 apresenta um **prazo geral, de cinco anos** (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: "quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal".

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

10.15. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe "*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*" (art. 2º, II).

10.16. A recorrente argumenta que não devem ser considerados atos interruptórios por inequívocos atos de apuração dos fatos aqueles ocorridos fora da atuação do TCU. No entanto não é isso que se vê nos julgados do STF, como se verá a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

10.17. No julgamento do MS 36.556 (Dje 3/11/2020) foi adotado o regime da Lei 9.873/1999, reconhecendo-se mais de uma causa interruptiva da mesma espécie (atos inequívocos de apuração dos fatos), como evidencia o seguinte excerto da decisão do relator, Ministro Dias Toffoli, invocando precedente, nessa mesma linha, do Ministro Gilmar Mendes (grifos acrescidos):

> Aduziu o impetrante que a prática de atos, no caso, por outros órgãos, não vinculados diretamente ao TCU, não teriam o condão de interromper, em benefício desse, o fluxo do prazo prescricional.
>
> Contudo, outro tem sido o entendimento assento acerca do tema nesta Suprema Corte, citando-se, para exemplificar, o seguinte excerto constante de decisão proferida nos autos do MS nº 36.111:
>
> "Conforme amplamente demonstrado acima, desde a apresentação das contas pelo prefeito, a Administração empreendeu esforços para a regularização da situação com o envio de diversos ofícios e visitação in loco, o que demonstra a ausência de inércia a dar ensejo ao transcurso do prazo.
>
> Reitero que, existindo fiscalização prévia das contas prestadas (que não se confunde com a tomada de contas especial), no exercício do controle interno pelo Poder Público (órgão concedente), há a suspensão do prazo punitivo.
>
> Finalizada a análise prévia pelo Poder Público, passa-se à tomada de contas pelo órgão de controle interno ou externo, de forma preliminar, sendo causa de interrupção do prazo decadencial (prescricional punitivo) até a decisão condenatória recorrível pelo Tribunal de Contas (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/5/20).

10.18. No precedente transcrito, destacam-se duas interrupções por ato de apuração dos fatos: a primeira, pela fiscalização prévia pelo próprio órgão concedente; a segunda, quando, finalizada a análise prévia, passa-se à constituição de TCE propriamente dita ("pelo órgão de controle interno ou externo").

10.19. Nesse sentido, interrompendo a prescrição, ocorreram os seguintes atos apuratórios:

1) Parecer de Análise de Prestação de Contas - parte técnica 552/**2010**/CGMC/SNPTur (peça 3, p. 14-25);
2) Portaria de fiscalização/Fase planejamento nº 1829, de 08 de agosto de **2011** (peça 1, TC 026.468/2011-5);
3) Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 13/**2014**/SNPTur/MTur (peça 4, p. 125-134);
4) Nota Técnica de Análise Financeira 606/**2014**/CPC/CGCV/SPOA/MTur (peça 4, p. 117-121);
5) Nota Técnica 21/**2017**/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 141-152);
6) Parecer Técnico 177/**2017**/CGPIV/DEMAC/SNPTur (peça 6, p. 153-164) e
7) Nota Técnica Financeira PGTUR 297/**2017** (peça 6, p. 166-171),

d) Interrupções pela citação dos responsáveis:

10.20. A prescrição também é interrompida "pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital", nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção em **01/11/2018** (peça 34).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

10.21. Por fim, a prescrição também se interrompe "*pela decisão condenatória recorrível*" (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em **3/3/2020**, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 70). Essa interrupção é relevante por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

f) Da prescrição intercorrente:

10.22. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando "julgamento ou despacho".

10.23. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

10.24. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

é a de assegurar eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

10.25. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a "*apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso*".

10.26. Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção elencadas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, **não se operando a prescrição intercorrente**, uma vez que não houve o transcurso do prazo superior a 3 anos.

g) Conclusão:

10.27. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória, etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que **não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição**, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelos julgados do STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória pelos tribunais de contas.

10.28. Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.

10.29. Dessa forma, não assiste razão à recorrente.

MÉRITO

Irregularidades identificadas

11.Destaque-se que a recorrente foi citada por 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) (peça 65, p. 3).

12.O objeto do ajuste era Promoção do Turismo Interno no Estado do Ceará com a promoção dos eventos - Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens - a ser realizado nos dias 04, 05 e 06 de março de 2009 e de - Valorização dos Agentes de Viagens - a ser realizado no dia 28 de março de 2009 (peça 2, p. 3-10).

Argumentos

13.A recorrente defende que as irregularidades identificadas foram esclarecidas ao ente repassador dos recursos. Em síntese, argumenta que (peça 86, p. 23-41):

a) a documentação foi entregue ao concedente, mas não foi anexada a estes autos;

b) foram encaminhados ao MTur todos os itens de gráfica originais, anúncios em jornais de grande circulação, mídia digital da veiculação em rádio, mídia digital da veiculação em TV;

c) há nos autos contratos e notas fiscais dos contratos de publicidade;

d) foram realizados dois eventos distintos: o primeiro foi um seminário e o segundo foi o encerramento do seminário;

e) nas fotografias encaminhadas é possível ver os palestrantes de renome nacional, os dois eventos distintos e a infraestrutura dos eventos;

f) não foi possível obtenção dos layouts criados, pois a contratada não possuía mais o documento;

g) solicita a reconsideração dos serviços de agência de publicidade, apesar desse item não constar do rol de responsabilidade da convenente no termo de convênio, o que extrapola os limites da responsabilidade do convenente;

h) o vice-presidente do jornal O POVO fez declaração atestando a impossibilidade do envio dos originais em função de um incêndio;

i) encaminhou-se um original do certificado de aproveitamento, bem como da contratação para o preenchimento do mesmo em letra cursiva;

j) anexa nota fiscal da empresa Pouchain Ramos Gráfica e Editora Ltda.;

k) o MTur tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos trabalhos, designando servidor;

l) os pagamentos foram realizados por meio da conta específica do convênio;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

m) não houve dano ou prejuízo ao erário: os eventos foram realizados de acordo com o plano de trabalho aprovado e o nexo causal foi estabelecido entre os pagamentos, as empresas contratadas e o evento em si;

n) não houve omissão no dever de prestar contas, não resta evidenciada a prática de ato contraditório à lei e não houve malversação de recursos; e

o) o Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto agiu de boa-fé.

13.1. Requer que seja solicitado envio físico de toda documentação encaminhada ao concedente, o afastamento das irregularidades, o julgamento pela regularidade das contas ou regularidade com ressalva e, por fim, que seja concedida plena quitação aos responsáveis solidários.

Análise

14.A recorrente apresenta argumentos cujas teses já foram analisadas exaustivamente pela decisão recorrida às peças 69 a 71. Informe-se anuir ao entendimento mencionado, pelas razões abaixo destacadas.

14.1. Registra-se, inicialmente, que o convênio em exame já foi objeto de fiscalização por esta Corte no Relatório de Auditoria TC 026.468/2011-5, ocasião em que foi determinada a instauração de tomada de contas especial para apuração de indícios de irregularidades, consoante estabelecido no Acórdão 1736/2014-TCU-Plenário.

14.2. No que tange à ausência de documentos suficientes nos autos para condenação, foi-lhe informado à peça 71, p. 4-7 que (grifos acrescidos):

> 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: (...)
>
> (...)
>
> 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 convenente, 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.

14.3. Importante também reproduzir trecho da instrução de peça 65, p. 2 a respeito da diligência já realizada nos presentes autos:

> 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)

14.4. Anui-se aos entendimentos destacados acima, não devendo prosperar o argumento, bem como o pedido de nova diligência. Observa-se do excerto acima a suficiência de documentação nos autos a fim de verificar as ações e omissões dos responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

14.5. No que tange às fotografias, compulsando os autos bem como a peça recursal (peça 86), é possível verificar que as fotografias por si sós, sem outro elemento probatório, como lista de presença, não permitem atestar a realização do evento para as 300 pessoas previstas no plano de trabalho, senão veja-se o relatório da decisão recorrida a respeito (peça 71, p. 8, grifos acrescidos):

> 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).
>
> (...)
>
> 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 500m^2; 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.

14.6. Não procede a alegação de que pelas fotografias é possível comprovar a realização do evento nos termos contratuais, ou seja, de acordo com o plano de trabalho.

14.7. Já quanto aos itens de publicidade, o Relatório de Auditoria (TC 026.468/2011-5), no qual restaram evidenciadas diversas irregularidades na execução do convênio sob exame, assim dispôs (peça 71, p. 9-14):

> 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

Agentes de Viagem.

14.8. É preciso destacar que a comprovação do nexo causal dos dispêndios realizados necessita, além da comprovação financeira, da comprovação de ocorrência do evento; ambas estão na esfera de obrigações do convenente. Destaque-se, ainda, que o ônus de prestar contas é de quem utiliza dinheiro público, o que é o caso da recorrente. Veja-se o entendimento esposado no relatório da decisão recorrida à peça 71, p. 14 a respeito do assunto:

> 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.

14.9. Quanto à designação de servidor para acompanhamento do evento, o termo de convênio permitia que o acompanhamento também fosse realizado a distância mediante avaliação de documentos, conforme exposto na peça 71, p. 14-15:

> 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.

14.10. Em relação à ausência de malversação de recursos públicos, a alegação não se sustenta tendo em vista que não foi possível verificar se as metas estabelecidas no termo de convênio foram executadas de acordo com o plano de trabalho, o que o distancia do objetivo almejado com esse ajuste (peça 71, p. 13, Relatório de Auditoria, TC 026.468/2011-5, grifos acrescidos):

> 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**.
>
> (...)
>
> 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.**

14.11. No que tange à alegada boa-fé do Sr. José Colombo de Almeida Cialdini Neto, não há nos autos elementos que possm embasá-la, senão veja-se à peça 71, p. 15:

> 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.

14.12. O pagamento por meio de conta específica não é argumento por si só suficiente para demonstração do nexo causal. Os recursos sacados podem ter sido utilizados para outras finalidades, diversas do plano de trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

14.13. Por fim, informe-se que as unidades técnicas que avaliaram este convênio buscaram ter pleno conhecimento das peças nos autos. Um exemplo:

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.

14.14. Registre-se que há indicações de quais documentos seriam necessários a fim de demonstrar a boa e regular gestão dos recursos públicos, mas como é possível depreender da análise acima a recorrente não aportou argumentos nem documentos hábeis a reformar a decisão recorrida. Ao contrário, a recorrente apresenta argumentos cujas teses já foram cabalmente analisadas por esta Corte, veja-se excerto extraído do voto da decisão recorrida à peça 70 (grifos acrescidos):

> 3. Na fase interna da TCE, o órgão concedente concluiu pela impugnação de despesas, devido à **falta de elementos comprobatórios** da execução das diversas ações/metas estipuladas no plano de trabalho, além da ausência de comprovação da divulgação dos eventos e do tema de valorização do agente de viagem das seguintes constatações, o que resultou em débito integral de responsabilidade solidária da entidade convenente e do seu dirigente, conforme consignado nas notas técnicas 21/2017 e 177/2017 e no relatório de TCE 702/2014.
>
> (...)
>
> 8. Embora o convenente tenha apresentado alguns contratos e notas fiscais, confrontando-os com as fotografias dos autos e as etapas do plano de trabalho, **não há como se concluir pelo cumprimento da avença conforme era previsto, como bem analisando pela unidade instrutora.**
>
> 9. Mantém-se, portanto, as irregularidades apontadas pelo tomador de contas à peça 17, p. 2:
>
> "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.)".
>
> (...)
>
> 11. Ademais, considerando que os **documentos constantes nos autos não são capazes de demonstrar sequer a execução física do objeto do convênio**, torna secundária a análise dos aspectos da prestação de contas relacionados à execução financeira e à comprovação do nexo causal (consoante solução preconizada pelo Acórdão 7.504/2017-TCU-1ª Câmara).

14.15. Portanto, não há como acolher as razões recursais apresentadas.

CONCLUSÃO

15. Da análise do recurso apresentado, conclui-se que:

a) considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que não estariam prescritas a aplicação de multa e a condenação ao ressarcimento adotando-se as premissas fixadas sob o regime do Código Civil e sob o regime da Lei 9.873/1999 ao caso em exame;

b) nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados; e

c) encontram-se elementos probatórios nos autos que autorizam a condenação em débito solidário ante a Súmula 286 desta Corte, bem como a não comprovação da realização do evento nos termos do termo de trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16.Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Associação Brasileira de Agências de Viagens Ceará contra o Acórdão 1728/2020 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais interessados."

4. No seu parecer, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72296280.