

VOTO

Em consonância com o Convênio 1.670/2008 (Siafi/Siconv 702822), o Ministério do Turismo – MTur repassou à Associação Brasileira de Agências de Viagens - Ceará (Abav-CE) o montante de R\$ 500.000,00, com previsão de contrapartida da conveniente de R\$ 55.600,00, a fim de viabilizar, especificamente, a realização de dois eventos, denominados “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens”, no período de 4 a 6/3/2009, e “Valorização dos Agentes de Viagens”, no dia 28/3/2009, inseridos no objetivo de promover o turismo interno naquele estado.

2. Tendo sido, intempestivamente, prestadas as contas do convênio, o MTur apontou a falta de inúmeros documentos necessários à comprovação da execução física dos eventos e da sua divulgação, na forma das diversas ações estabelecidas no plano de trabalho. Como resultado, foi instaurada a tomada de contas especial e, no final, após a concessão de oportunidades de defesa e emissão de relatórios de análise, restou decidida a impugnação das despesas e exigida da conveniente a restituição da totalidade dos valores transferidos.

3. Neste Tribunal, foi feita a citação da Abav-CE em solidariedade com seu ex-presidente José Colombo de Almeida Cialdini Neto, que foi o único a se defender.

4. Dadas as provas reunidas no processo, o Relator *a quo* observou que, “embora o conveniente 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”, permanecendo as irregularidades indicadas pelo MTur:

(...) 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.).

5. Por conseguinte, as contas dos responsáveis foram julgadas irregulares, com sua condenação ao pagamento do débito conjunto de R\$ 500.000,00 (8/5/2009) e de multa individual de R\$ 124.000,00, nos termos do Acórdão 1.728/2020-1ª Câmara, ora recorrido.

6. Agora, a Abav-CE tenta reverter o julgamento por meio de recurso de reconsideração, no qual faz alegações com o seguinte teor:

a) o TCU deve observar as regras de prescrição estatuídas pela Lei 9.873/1999, considerando o prazo quinquenal;

b) não cabe interrupção da prescrição “devido a eventuais atos realizados a título de controle interno”, tendo o TCU somente agido “após decorridos cerca de 8 (oito) anos da ocorrência das supostas irregularidades”;

c) toda a documentação do convênio, tendente a “sanar as pendências” registradas no “Parecer Técnico 177/2017”, foi encaminhada pela “Correspondência 0905/2017” da Abav-CE “em original para o Ministério do Turismo”, que “não [a] anexou à tomada de contas especial”, sendo “premente” que o TCU “solicite todo o processo, em meio físico”;

d) “a única diligência encaminhada [pelo MTur] à Abav-CE foi através do Ofício 07/2011”, sendo que, “até 2017, ficou-se em total silêncio, ao ponto de que já se havia assumido que o referido convênio tinha tido a sua prestação de contas aprovada”;

e) “foram encaminhados ao MTur, em original, todos os exemplares de gráfica, compreendendo os jornais, diretório e folhetos”;

f) “foram encaminhados os exemplares em original de todos os anúncios em jornais de grande circulação”;

g) “foi encaminhada a mídia digital da veiculação em rádio” e “em TV”, “junto com os mapas de mídia veiculada”;

h) “os *layouts* das peças gráficas (...) não se tem mais por conta do tempo (...) e não fazem parte dos documentos exigidos em prestação de contas”, ponderando que “já se encaminhou a própria peça gráfica em si”;

i) quanto à locação do espaço físico para o “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens”, “a ABAV-CE encaminhou os contratos e as notas fiscais, mas como pela fotografia encaminhada não tinha como ‘contar’ as pessoas participantes do evento, o item foi glosado”;

j) “a título de comprovação de execução do 1º Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens, encaminhou-se um original do ‘Certificado de Aproveitamento’ do Instituto de Capacitação e Certificação da Associação Brasileira de Agências de Viagens – ICCABAV”.

7. Ao instruir o recurso, a Serur propõe que lhe seja negado provimento, destacando que:

a) “não transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição, tomando-se por referência a Lei 9.873/1999”;

b) o argumento de “que não devem ser considerados atos interruptórios (...) ocorridos fora da atuação do TCU” contraria o “que se vê nos julgados do STF”;

c) “a recorrente apresenta argumentos cujas teses já foram analisadas exaustivamente pela decisão recorrida, (...) não devendo prosperar (...) o pedido de nova diligência”, haja vista “a suficiência de documentação nos autos”;

d) “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”.

8. Em seguida, emitindo seu parecer, o Ministério Público junto ao TCU “manifesta-se de acordo com a proposta oferecida pela Serur”.

II

9. Feito este compêndio inicial, passo a decidir. Desde já, informo que também me posiciono pela negativa de provimento ao presente recurso de reconsideração, acrescentando, ao exame efetuado pela unidade técnica, os comentários adiante.

10. Conforme o plano de trabalho do convênio, foram estabelecidas 34 ações para o cumprimento do objeto, divididas entre as etapas de “promoção e divulgação” e, propriamente, de “realização dos eventos”.

11. Logo que a Abav-CE prestou as contas, o MTur procedeu à análise da “Parte Técnica” constante do Parecer 552/2010, em que listou uma série de documentos que a conveniente deixara de juntar para comprovação da execução física de cada uma das ações programadas, como contratos, fotos, vídeos, exemplares dos materiais confeccionados e atestados de produção e veiculação dos anúncios.

12. Notificada, a conveniente complementou a prestação de contas, mas, segundo o Parecer Técnico de Reanálise 013/2014 do MTur, as fotografias apresentadas não foram suficientes para identificação dos eventos ou confirmação dos serviços, além de continuarem faltando amostras dos jornais e da revista que deveriam ser elaborados e das peças publicitárias. Com relação, particularmente, à contratação de mestre de cerimônia, o MTur destacou ainda que, do ponto de vista financeiro, a nota fiscal apresentada não discrimina o seu valor em separado, agrupando-o com o do serviço de locação de equipamentos.

13. Na ocasião, a conclusão foi de que “o Convênio 702822/2008 não foi executado de acordo com as metas e ações previstas no Plano de Trabalho”, “estando, portanto, a Prestação de Contas reprovada”. Como consequência, a conveniente foi cobrada a devolver a integralidade da verba federal repassada.

14. Sem se conformar, a Abav-CE ingressou com “pedido de reconsideração” perante o MTur, que dividiu o seu exame em dois pronunciamentos.

15. Pela Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur, a etapa relativa à “realização dos eventos” foi reavaliada, porém com manutenção do entendimento de que a conveniente não forneceu documentos capazes de comprovar a correspondente execução física. A par de reafirmar todas as pendências anotadas anteriormente, desta feita o MTur ainda consignou o seguinte:

a) “não é possível apurar a quantidade de participantes do evento”, “Valorização dos Agentes de Viagens”, nem atestar “o interesse público” envolvido, “uma vez que as imagens revelam uma confraternização, com bebidas alcóolicas e música com cunho de entretenimento”;

b) “não é apresentada lista de funcionários, com identificação por nome e RG para comprovação dos serviços”;

c) nas fotografias entregues pela conveniente, podem-se perceber “3 locais distintos”, enquanto “o Plano de Trabalho previa apenas 2 eventos”, não ficando “claro qual seria o terceiro espaço contratado”;

d) no que se refere ao evento “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens”, também “não foi encaminhada lista de presença com o nome, ocupação e quantidade de pessoas”;

e) “o contrato [para] a locação de espaço físico (...) não apresenta a mensuração desse espaço, tampouco a discriminação dos custos”;

f) “não é possível verificar a execução dos equipamentos locados, uma vez que as especificações deveriam [estar contidas] em relatório da empresa”.

16. Por outro lado, a parte de “promoção e divulgação” foi reexaminada por unidade especializada do MTur, tendo sido igualmente rejeitada em todas as ações previstas, conforme o Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur, pelas razões abaixo, sinteticamente:

a) jornal informativo: não há exemplar, nem atesto de recebimento, nem informação quanto à destinação dada à tiragem;

b) contratação de agência de publicidade para concepção do jornal informativo: não há exemplares dos *layouts* criados, nem comprovação da produção e entrega dos jornais;

c) revista “Diretório do Agente de Viagens”: não há exemplar, nem atesto de recebimento, nem informação quanto à destinação dada à tiragem;

d) contratação de agência de publicidade para concepção da revista: não há exemplares dos *layouts* criados, nem comprovação da produção e entrega das revistas;

e) folhetos de divulgação dos eventos: não há exemplar, nem atesto de recebimento, nem informação quanto à destinação dada à tiragem;

f) contratação de agência de publicidade para concepção dos folhetos: não há exemplares dos *layouts* criados, nem comprovação da produção e entrega dos folhetos;

g) divulgação dos eventos em jornais: não há exemplares dos jornais contendo os anúncios, nem documentos atestando as veiculações;

h) divulgação dos eventos em rádios: não há exemplar do *spot*, nem documentos atestando as veiculações;

i) contratação de agência de publicidade para criação da mídia em rádio: não há exemplares dos *spots* criados, nem cópias dos pedidos de inserção nas emissoras;

j) divulgação dos eventos em TV: não há exemplar do *vt*, nem documentos atestando as veiculações;

k) contratação de agência de publicidade para criação da mídia em TV: não há exemplares dos *vt*s criados, nem cópias dos pedidos de inserção nas emissoras;

l) divulgação dos eventos em *outdoors*: não há imagens dos *outdoors*, nem documentos atestando as veiculações;

m) contratação de agência de publicidade para concepção dos *outdoors*: não há exemplares dos *layouts* criados, nem comprovação da produção e impressão dos *outdoors*.

17. Ainda inconformada, a Abav-CE, por meio da Correspondência 0905/2017, mandou mais elementos de prova ao MTur, que não lhes deu seguimento, sob a justificativa de que vieram intempestivos e preclusos, pois os regulamentos facultavam um único “pedido de reconsideração”, já exercitado pela conveniente.

18. Sobre a documentação anexada à referida Correspondência 0905/2017, não é correta a alegação da recorrente de que não tenha sido juntada à prestação de contas ou de que não tenha sido disponibilizada ao TCU.

19. Nos termos da resposta à diligência feita pelo Tribunal, anteriormente à prolação do Acórdão 1.728/2020-1ª Câmara, ora recorrido, o MTur, além de ter remetido a documentação pertinente, identificou onde ela poderia ser acessada no processo de prestação de contas autuado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). (peça 55)

20. Mais do que isso, tais documentos, embora não tenham redundado no atendimento das pretensões da Abav-CE, foram devidamente considerados na instrução produzida pela Secex/TCE que serviu de base para a deliberação condenatória, de acordo com o trecho que transcrevo a seguir:

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 (...). (grifei)

21. Como se percebe da instrução da Secex/TCE, conquanto a Correspondência 0905/2017 tenha de fato avançado no acervo probatório, sobretudo com relação à etapa de “promoção e divulgação” integrante do objeto do convênio, apresentando exemplares do material informativo (jornais e revista) e de mídia (folhetos e anúncios em jornais, *outdoors*, rádio e TV), ainda não cumpria todas as exigências estipuladas para a comprovação da sua execução física.

22. No caso da revista e dos folhetos, a unidade técnica assinalou que faltavam os comprovantes do recebimento e da distribuição do quantitativo ajustado, na forma já solicitada desde a primeira análise empreendida pelo MTur. Faço um adendo de que a demanda tem fundamento na Cláusula Décima Terceira – Da Prestação de Contas, Parágrafo Segundo, letras “c” e “j”, do instrumento do convênio. Ademais, a revista, que deveria consistir no “Diretório do Agente de Viagens”, dentro dos propósitos de “qualificação” e “valorização” do profissional inerentes ao objeto conveniado, resume-se a uma listagem das informações de contato das dezenas de empresas de turismo associadas à Abav-CE, pelo que constato da cópia agregada à petição do recurso.

23. Sobre o jornal informativo, os exemplares, que foram juntados agora com o recurso, mostram-se ineptos, pois remontam aos anos de 2007 e 2008, sendo anteriores, portanto, à transferência do valor do convênio, ocorrida em 8/5/2009.

24. A respeito dos anúncios em jornais de grande circulação, a Secex/TCE já havia destacado que apenas seis publicações foram demonstradas, das 32 previstas. Já o anúncio de rádio foi comprovado somente para o evento do “Seminário de Qualificação dos Agentes de Viagens”, enquanto o de TV, apenas para o evento “Valorização dos Agentes de Viagem”. Acrescento que, nos anexos do recurso, constam fotografias de anúncios em *outdoors*, mas que não se referem especificamente à divulgação dos eventos patrocinados pelo convênio, constituindo-se apenas de um chamamento aos agentes de viagem para que se filiem à Abav-CE.
25. Mesmo que os serviços concernentes à “promoção e divulgação” sejam tidos como parcialmente comprovados, e relevada a ausência dos *layouts* criados pelas agências de publicidade, a comprovação da “realização dos eventos”, em si mesma, está seriamente comprometida.
26. Diversamente do que foi contestado pela recorrente, as fotografias dos eventos não visam à “contagem” dos participantes, consistindo apenas num dos itens necessários à comprovação física, para retratar que os encontros aconteceram. Todavia, consoante a Cláusula Décima Terceira – Da Prestação de Contas, Parágrafo Primeiro, letra “d”, do instrumento do convênio, precisam ser completadas pelas listas de comparecentes, que se prestam, estas sim, a evidenciar a quantidade de pessoas abrangidas pelas atividades de “qualificação” e “valorização” dos agentes de viagens.
27. Assim, as fotografias sozinhas não bastam para a confirmação do número de participantes, do mesmo modo que só a relação de presentes não é apta a espelhar os acontecimentos.
28. Quanto ao “Certificado de Aproveitamento do Instituto de Capacitação e Certificação da Associação Brasileira de Agências de Viagens”, que a recorrente sugere como meio de prova das participações, foi apresentado “sem preenchimento”, como a Secex/TCE já havia anotado. Novamente trazido junto com o recurso, o “certificado” não nomeia quem está certificando, nem o “curso” concluído, nem o “período” de realização, entre outras lacunas.
29. É importante ressaltar que várias outras ações programadas no âmbito do convênio continuam desprovidas de adequada comprovação física e sem que haja respostas para tanto. No tocante à locação do espaço para os eventos, o tamanho e a capacidade não podem ser aferidos, não havendo também esclarecimento para a duplicidade da despesa relativamente aos dias 4 a 6/3/2009. Além disso, há inconsistências em todas as demais ações de infraestrutura: contratação de recepcionistas, seguranças e mestre de cerimônia, cujas fotografias são genéricas, não se vinculando indubitavelmente aos eventos conveniados, assim como os shows artísticos, que não aparecem em nenhum registro.
30. Devido ao quadro probatório altamente deficitário, não há como acatar o recurso de reconsideração e aprovar a prestação de contas do convênio. Ainda que poucas ações de divulgação possam ter sido efetivamente realizadas, não são o bastante para comprovar o atingimento dos objetivos conveniados, sendo legítima a condenação pela totalidade do valor repassado, com multa, como procedido pelo Acórdão 1.728/2020-TCU-1ª Câmara.

III

31. Por fim, afasto a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, com base nos critérios definidos pela Resolução TCU 344/2022.
32. Nos termos do art. 4º, inciso I, do referido normativo, a contagem do prazo prescricional teve início em 30/9/2009, data em que a prestação de contas do convênio deveria ter sido apresentada.
33. A partir de então, podem ser observadas, pelo menos, as seguintes causas interruptivas ou suspensivas do prazo de prescrição ordinário (quinquenal) ou intercorrente (trienal), a teor dos arts. 5º, 7º e 8º:

a) notificação da conveniente, na pessoa do seu então presidente José Colombo de Almeida Cialdini Neto, com ciência em 10/11/2009, cobrando a prestação de contas; as contas foram encaminhadas em 4/3/2010 (peça 2, págs. 102/103 e 114);

b) nova notificação da conveniente, com ciência em 19/7/2010, agora a respeito da falta de documentos na prestação de contas; o prazo ficou suspenso até 11/7/2011, quando a conveniente veio a se manifestar com documentos adicionais (peça 3, págs. 29/36 e 43);

c) despacho de 10/7/2014 com vistas à apuração dos fatos, resultando no Parecer Técnico de Reanálise de Prestação de Contas 013/2014, de 4/8/2014, considerando a prestação de contas reprovada (peça 3, págs. 142 e 146/156) – neste íterim, o TCU também apurou os fatos, conforme Acórdão 1736/2014-Plenário, de 2/7/2014 (peça 4, pág. 50);

d) outra notificação da conveniente, com ciência em 19/11/2014, comunicando sobre a reprovação das contas (peça 4, págs. 58 e 80); em 27/11/2014, a conveniente interpôs recurso (peça 4, págs. 91/111);

e) despacho de 19/12/2014, encaminhando o recurso para análise, resultando na Nota Técnica 21/2017/CETIN/CGEV/DEMAC/SNPTur, de 14/3/2017, e no Parecer Técnico 177/2017/CGPIV/DEMAC/SNPTur, de 16/3/2017, reafirmando a reprovação das contas (peça 6, págs. 136, 141/152 e 153/164);

f) outra notificação da conveniente, com ciência em 10/4/2017, informando sobre a rejeição do recurso (peça 6, págs. 172/173 e 178);

g) outra notificação da conveniente, com ciência em 20/7/2017, acerca da impossibilidade de nova revisão das contas, pretendida pela Correspondência 0905/2017 da Abav-CE (peça 6, págs. 199/201);

h) diligência do TCU ao MTur, em 31/8/2018 (peça 22);

i) citação dos responsáveis, com ciência em 24/1/2019 e 28/1/2019 (peças 35/38);

j) diligência do TCU ao MTur, em 12/6/2019 (peça 50);

k) deliberação condenatória (Acórdão 1.728/2020-TCU-1ª Câmara), em 3/3/2020 (peça 69);

l) notificação sobre a deliberação, com ciência em 1º/4/2020 e 20/10/2020 (peças 78/79 e 84/85);

m) interposição de recurso de recurso de reconsideração pela Abav-CE, em 5/11/2020 (peça 86);

n) despacho de admissibilidade do recurso, em 18/11/2020 (peça 89);

o) instrução de mérito do recurso pela unidade técnica, em 19/4/2022 (peça 107);

p) parecer do MPTCU, em 1º/9/2022.

34. Como se nota, desde a fase interna, o processo não ficou paralisado por mais de três anos ou sem notificação/citação, medida de apuração dos fatos ou decisão condenatória por mais de cinco anos.

35. Em consequência, cabe negar provimento ao presente recurso de reconsideração.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de novembro de 2022.



Ministro VITAL DO RÊGO
Relator