

Processo TC nº 012.197/2009-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – *Recursos de Reconsideração*

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em razão dos fatos apontados no relatório de Comissão de Reexame constituída pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, em cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 851/2003-Plenário (peças 1, p. 41-54, e 2, p. 01-15). Analisou-se a execução do Contrato de Prestação de Serviços nº 03/2002, celebrado entre a Associação Nacional dos Sindicatos Social-Democratas – SDS – e a Cooperativa de Trabalho para a Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura – Cotradasp (peça 6, p. 42-50). A primeira recebeu recursos provenientes do Convênio nº 03/2001, celebrado com o Ministério, objetivando o “estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacidade e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego” (peça 3, p. 09). Nesse mister, contratou a segunda com o objetivo de realizar ações de qualificação voltadas para a inserção ou manutenção, no mercado de trabalho, de 4.335 pessoas (3.900 com recursos federais e 435 com recursos de contrapartida).

2. Analisam-se, no presente momento, recursos de reconsideração (peças 155, 176 e 177) interpostos, respectivamente, pela Cotradasp, pela SDS e pelo Sr. Enilson Simões de Moura, presidente da última, contra o Acórdão nº 1882/2014-2ª Câmara (peça 133), mantido inalterado, em sede de embargos declaratórios, pelos Acórdãos nºs 3316 e 6780/2014, ambos da 2ª Câmara (peças 144 e 169).

3. Em resumo, os responsáveis pretendem impugnar a condenação solidária pelo débito de R\$ 952.138,54 (valores históricos) e a aplicação da sanção individual de R\$ 10.000,00 com base no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

4. Após enfrentar o mérito da questão, a Serur propõe, em uníssono, conhecer do recurso e dar provimento parcial ao apelo da Cotradasp, afastando sua responsabilidade pelo débito e, conseqüentemente, deixando de aplicar a multa imputada à entidade.

II

5. Em síntese, a recorrente elencou as seguintes razões para a pretendida reforma do julgado:

- a) comprovação da integral execução do Convênio;
- b) inexistência do dever de guarda da documentação comprobatória; e
- c) impossibilidade da quantificação de eventual débito e arquivamento dos autos sem julgamento.

6. O auditor, em sua análise, considerou assistir razão à Cotradasp quanto à ausência de previsão, tanto no Convênio quanto no contrato, de que mantivesse arquivada a documentação da execução do contrato. Assim, concluiu pelo afastamento de sua responsabilidade, citando também que, no âmbito do TC nº 000.654/2011-6, face à natureza contratual da relação entre algumas entidades e a SDS, entre elas a própria Cotradasp, o Acórdão nº 5238/2014-2ª Câmara decidiu em favor das contratadas, afastando o débito inicialmente apurado.

7. Em primeiro lugar, observo que, no citado julgado, discutia-se a comprovação parcial da execução de Convênio cujo objeto era a manutenção da Central de Apoio ao Trabalhador, no Rio de Janeiro (CAT/RJ), tendo sido contratadas três entidades, essencialmente para fornecer mão de obra.

Continuação do TC nº 012.197/2009-0

Como observado pelo Ministro-Relator em seu Voto, tendo em vista que a relação entre a SDS e as entidades era contratual, não convenial, é irrelevante se para a execução do objeto foram utilizados recursos pagos pela contratante ou de outras fontes. Ademais, em tese, o pagamento dos serviços é feito após a apresentação de comprovantes/fatura, sua aprovação e aceitação. Nessa linha, restou incontroverso nos autos que o tal centro funcionou regularmente no período de vigência do Convênio, evidenciando assim a prestação dos serviços pelas entidades, ainda que não tenha sido possível assegurar que de modo compatível com especificações e recursos destinados. Dessa maneira, considerou-se como insubsistente o débito.

8. No presente caso, trata-se de um contrato para qualificação de pessoal, por meio de cursos, palestra e ação integrativa, bem como produção de material didático. Tendo em vista as características do objeto, para prestar contas da realização desses serviços, o contrato (peça 6, p. 42-50) previa que a Cotradasp apresentasse, quando requerido:

*“descrição dos locais onde serão executados os eventos, relatórios de instalação dos eventos, fichas de cadastramento dos participantes nos eventos, relação dos participantes matriculados, relação dos participantes concluintes, relação de participantes encaminhados ao mercado de trabalho, relatório de posicionamento da execução dos eventos e relação dos gastos efetuados, todos conforme modelo definido pela **CONTRATANTE**, bem como, cópias de todo o material didático utilizado para a execução dos eventos e, se possível, fotos que comprovem sua realização.”*

9. Vê-se que as duas situações são sensivelmente diferentes. No caso da CAT/RJ, o simples funcionamento do local mostra que os contratos estavam sendo executados, pois o fornecimento de mão de obra era condição necessária para tal. Já no caso do Contrato nº 03/2002, pela natureza do objeto, a comprovação da execução de todas as suas etapas depende da apresentação de documentos ou arquivos eletrônicos a elas vinculados. E, conforme apontado, seja pela comissão do MTE na fase interna desta TCE, seja pelos técnicos do TCU em mais de uma oportunidade, os documentos carreados aos autos somente foram aptos a comprovar a realização de parte das capacitações acordadas. Assim, não vejo como o Acórdão nº 5238/2014-2ª Câmara possa auxiliar a Cotradasp em seu pleito, no sentido de excluir sua responsabilidade.

10. Prosseguindo, considero que a alegação da recorrente quanto ao fato de não ser sua obrigação guardar documentos atinentes à execução contratual, sendo tal incumbência exclusiva da SDS no âmbito do Convênio, deve ser vista com cautela. Realmente, à primeira vista, parece assistir razão à Cotradasp, pois não há no contrato menção expressa a tal ordem. Apesar disso, existe, como transcrito anteriormente, trecho prevendo que uma série de documentos comprobatórios deveriam ser apresentados, caso requeridos. Ora, tal previsão leva a concluir que, até por uma questão de cautela, a documentação deveria ser mantida pela contratada, já que poderia ser requisitada. Nesse caso, considero adequado que se leve em conta o prazo previsto de cinco anos para armazenamento dos comprovantes de despesa, previsto na Instrução Normativa nº 01/97, como comentado pela própria alegante em seu arrazoadado recursal, o que prova ser de seu conhecimento tal comando normativo.

11. Nessa linha, restaria verificar se houve algum prejuízo à defesa, considerando o lapso decorrido entre a execução contratual e seu chamamento por ocasião da fase interna desta TCE. Como observado pelo auditor da Serur à peça 187, o contrato em tela foi assinado em 20/04/2002, com vigência até 31/12/2002. O ofício de comunicação à Cotradasp (peça 7, p. 28-29) foi encaminhado pela comissão do MTE em 10/05/2006, solicitando a apresentação de extenso rol de documentos. Como não houve resposta, após três tentativas de entrega por parte dos Correios, procedeu-se à citação por edital, no Diário Oficial da União, em 03/07/2006 (peça 7, p. 42). Assim, apesar de as comunicações terem sido expedidas em prazo inferior a cinco anos do início da vigência contratual, a princípio não houve sucesso na empreitada, o que parece ter se confirmado em 2010, pelo TCU, pois a primeira citação enviada à Cotradasp, para o endereço utilizado anteriormente pelo MTE, também não foi recebida. Portanto, poder-se-ia considerar prejudicada a defesa da cooperativa, pois somente em 2010, após envio de ofício

Continuação do TC nº 012.197/2009-0

para novo endereço, a entidade compareceu aos autos, quando já decorridos mais de cinco anos do fim da vigência do contrato.

12. Ocorre que, compulsando os autos, justamente a peça apresentada pela Cotradasp em sua defesa no ano de 2010 (peça 14, p. 03-32), verifica-se o seguinte trecho à p. 20:

“As folhas 408/430 trazem a defesa apresentada pelo defendente a fim de contrapor os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas.

Dentre os vários argumentos tecidos pelo acusado naquele momento, convém chamar atenção para aqueles voltados a evidenciar a regular execução do contrato em questão.

*Excelência, em nenhuma passagem da análise das **razões de defesa então suscitadas pela COTRADASP (fls. 408/430)** a Comissão de Tomada de Contas fez menção aos mais importantes pontos analisados pelo acusado em sua defesa (fls. 408/430), dentre eles os relatórios de auditoria relativos ao convênio 03/2001 realizados pela Universidade de Brasília. (...).”* (grifo acrescido)

13. Quanto ao excerto transcrito, faço os seguintes comentários:

a) o documento ao qual é feita remissão, folhas 408/430, encontra-se à peça 10, p. 11-33. Trata-se da resposta do Sr. Enilson Simões de Moura, presidente da SDS, e chamado de defendente pela Cotradasp, à citação levada a cabo pelo MTE na data de 26/04/2007 (peça 10, p. 03-08);

b) em que pese o responsável ter comparecido aos autos somente em abril de 2007, desde 2003, após a prolação do Acórdão nº 851/2003-Plenário, a SDS vinha sendo instada pelo MTE a apresentar documentos comprobatórios da execução do Convênio e do contrato em tela, como comprova a Nota Técnica às peças 5, p. 50-51, e 6, p. 01. O fato também pode ser comprovado pelos expedientes encaminhados pelo MTE à SDS em 03/02/2006 (peça 6, p. 38-39), recebido em 09/02/2006 (peça 6, p. 40), e em 17/05/2006 (peça 7, p. 34-35), recebido em 22/05/2006 (peça 7, p. 37), bem como pelo documento presente à peça 7, p. 49, em que a SDS encaminha à Comissão de TCE, em dezembro de 2006, documentos físicos atinentes à executora Cotradasp;

c) o trecho em negrito deixa margem à dupla interpretação. O verbo suscitar admite emprego no sentido de lembrar, sugerir, que conjugado a então, no sentido de nesse momento, leva à conclusão de que a Cotradasp estaria tão somente rememorando a defesa apresentada pelo Sr. Enilson. Porém, pode ser empregado também como provocar, promover, o que levaria a interpretação diversa, na linha de que o responsável comentado, em 2007, foi instado a se manifestar pela própria cooperativa, o que demonstraria seu conhecimento sobre a apuração em curso pela Comissão do MTE desde 2003.

14. Inclino-me a adotar a segunda alternativa comentada acima, de total conhecimento da Cotradasp sobre os problemas atinentes ao Contrato nº 003/2001, investigados pelo MTE a partir de 2003. Para tanto, levo em consideração que, pelo menos desde o ano de 2000, a Cooperativa vinha prestando serviços à SDS, utilizando recursos repassados por Convênios assinados entre esta última e o aludido Ministério, contratadas por meio de dispensa de licitação. Tais fatos, a meu ver, mostram uma estreita ligação entre contratante e contratada. Ademais, por força do Acórdão nº 851/2003-Plenário, foram realizadas algumas TCEs envolvendo as indigitadas entidades, a exemplo dos processos TC nºs 011.743/2009-8 e 022.581/2009-6, bem como do presente, afastando ainda mais a tese de desconhecimento da Cotradasp sobre os problemas investigados.

15. Destarte, concluo não ser possível afastar, no caso concreto, a responsabilidade da Cotradasp sob o pretexto de não ser seu dever manter arquivados documentos comprobatórios da execução contratual. Ao que parece, a entidade optou por ficar silente durante os vários anos em que se tentou colher sua manifestação, para alegar, por derradeiro, a pretensa impossibilidade de apresentar a documentação competente.

16. Por fim, observo que na peça recursal apresentada, a Cotradasp, mesmo antes de se manifestar sobre o dever de guarda da documentação, asseverou (peça 155, p. 03):

Continuação do TC nº 012.197/2009-0

“Divergindo parcialmente das conclusões da unidade técnica, o Eminentíssimo Ministro Relator, diante do acervo probatório dos autos, atestou a execução dos cursos ‘Cooperativismo na reciclagem’ e ‘Reciclagem de lixo’, além da palestra ‘Do Jogo de Cintura ao Jogo da Vida’.

Por outro lado, reputou como não comprovada a execução de ações relativas à produção de material didático e qualificação de instrutores e dos cursos ‘A mulher no Mercado de Trabalho’, ‘Desenvolvimento de Plano de Negócio’, ‘Formação de Formadores’ e ‘Revisando o Cooperativismo’.

Não obstante as conclusões do v. acórdão recorrido, é certo que os autos foram instruídos com farta documentação apta a comprovar a plena execução do objeto do convênio, fazendo cair por terra qualquer alegação em sentido contrário.”

17. Seguiu, então, comentando especificamente sobre o conteúdo de alguns documentos apresentados às peças 114, 115 e 116, bem como fotos e relação de alunos matriculados em cursos, no sentido de novamente afirmar que comprovariam a execução dos serviços contratados. E arrematou argumentando que a decisão se equivocou ao ignorar os documentos jungidos aos autos, bem como relatórios elaborados à época da prestação dos serviços, que corroborariam a plena execução do objeto contratado.

18. Vê-se que a recorrente alega, de um lado, encontrar-se impossibilitada de apresentar documentos comprobatórios. De outro, afirma que os autos foram instruídos com farta documentação *“apta a comprovar a plena execução do objeto”*. Ora, se os autos já contêm informação suficiente para demonstrar a execução total do objeto, não haveria necessidade de a Cotradasp apresentar novos elementos.

19. Ademais, não prospera a alegação de que os documentos apresentados não teriam sido considerados no Acórdão recorrido. O Relatório que embasou a decisão (peça 131) reproduz a instrução da unidade técnica, transcrevendo quadro (p. 21-23) onde há menção expressa à documentação citada pela Cotradasp em seu recurso, que havia sido apresentada em sede de novos elementos pelo Sr. Enilson. Analisando-os, concluiu-se não ser possível estabelecer o nexo com as ações que deveriam ter sido executadas pela Cotradasp. E, ainda, por ocasião da análise do recurso, o auditor da Serur rebateu a alegação sobre a farta documentação apta a demonstrar a execução da avença, comentando especificamente sobre cada item elencado pela cooperativa, concluindo pelo não acolhimento das razões recursais quanto ao assunto.

20. Ou seja, em verdade, o que ocorreu foi ter restado cristalina a imprestabilidade para comprovar a execução dos serviços de grande parte dos documentos existentes, diga-se de passagem, carreados aos autos em diversas oportunidades. Diante de tal constatação, procura a Cotradasp, como *ultima ratio*, afastar sua responsabilidade alegando impossibilidade de apresentar documentos.

21. Alfim, conforme lembrado pelo Ministro Vital do Rêgo por ocasião da prolação do recente Acórdão nº 2822/2015-2ª Câmara, *“configura-se inexecução parcial do contrato, a não comprovação da execução em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos, não apresentados ou não suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais”*.

22. Ante o exposto, com base nos elementos constantes nos autos, este representante do Ministério Público manifesta-se divergindo da proposta formulada pela unidade técnica (peça 187, p. 13), alvitando conhecer dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo inalterado o Acórdão nº 1882/2014-2ª Câmara.

Ministério Público, em agosto de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Continuação do TC nº 012.197/2009-0