VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na execução do Convênio 3/2001, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS para capacitar trabalhadores no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor.

2. Por meio do acórdão 1.882/2014-2ª Câmara, estas contas foram julgadas irregulares e foram condenados ao pagamento de débito, solidariamente, Enilson Simões de Moura, a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS e a Cooperativa de Trabalho para Conservação do Solo, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrícola e Silvicultura - Cotradasp, sem prejuízo da aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92.

3. Neste feito, examinou-se a utilização dos recursos do Planfor referentes ao contrato 3/2002, firmado entre a SDS e a Cotradasp, no valor de R$ 1.742.700,00, para qualificação de 4.335 pessoas. Desse montante acordado, foi paga a importância de R$ 1.232.435,58.

4. Os responsáveis ingressaram com recursos de reconsideração, que, por preencherem os requisitos de admissibilidade, devem ser conhecidos.

5. A Serur examinou os apelos com o objetivo de verificar se:

"(a) houve prejuízo à defesa da Cotradasp, decorrente de longo transcurso de tempo.

(b) houve dano ao erário na execução do objeto pactuado no contrato nº 003/2002.

(c) a Cotradasp tinha o dever legal/contratual de guarda da documentação comprobatória do adimplemento contratual.

(d) é necessária a citação solidária de Rosemeire Rodrigues Siqueira nesta fase recursal.

(e) há legitimidade passiva de Enilson Simões de Moura."

6. Concluiu a unidade técnica que deveria ser excluída a responsabilidade da Cotradasp, uma vez que não havia previsão legal ou contratual para que guardasse a documentação relativa aos cursos por ela realizados por força do contrato firmado com a SDS.

7. Além disso, não acolheu como idônea para comprovar a regular execução do convênio a documentação às peças 114, 115 e 116, indicadas pelos recorrentes. Propôs, desse modo, o não provimento dos recursos dos demais recorrentes. Considerou desnecessária, ainda, a citação solidária de Rosemeire Rodrigues Siqueira.

8. O Ministério Público junto ao TCU defendeu que não deve ser dado provimento ao recurso da Cotradasp. Dentre outros argumentos, sustentou que havia obrigação contratual de que aquela cooperativa guardasse a documentação e a entregasse à Associação quando solicitada, nos termos previstos expressamente na cláusula terceira do contrato (peça 6, pag. 45/50):

> "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. Assim, a Procuradoria opinou pelo não provimento dos apelos.

10. Reitero o entendimento de que os recursos reconsideração devem ser conhecidos, uma vez que preenchem os requisitos de admissibilidade.

11. No mérito, pelas razões de fato e de direito consignadas no parecer, coloco-me de acordo com a proposta do Ministério Público de negar provimento a todos os recursos interpostos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53410212.

12. Coloco-me de acordo, ademais, com a análise realizada pela unidade técnica no que se refere aos recursos de Enilson Simões de Moura e da SDS.

13. Com relação à exclusão da responsabilidade da Cotradasp, assiste razão ao Ministério Público, pois, de fato, havia previsão expressa de que a cooperativa deveria manter a documentação. Não poderia, desse modo, deixar de guardá-la ou, caso pretendesse descartá-la, de comunicar isso formalmente à SDS.

14. Observe-se que o contrato firmado entre a cooperativa e a associação previa expressamente que as informações sobre a realização do objeto deveriam ser registradas pela primeira no Sigae – Sistema de Gestão de Ações e Emprego. Sabia a cooperativa, portanto, que os registros por ela efetuados poderiam, a qualquer momento, ser questionados pelo órgão concedente. Não é verossímil, portanto, que tenha descartado essa documentação sem qualquer comunicação formal à SDS.

15. É relevante destacar que desde 2003, por determinação do TCU, o Ministério do Trabalho e Emprego vinha mantendo contato com a SDS para obter a documentação comprobatória da realização dos eventos previstos no contrato 3/2002, firmado com a cooperativa. Não é razoável concluir que a SDS não tivesse mantido contato direto com a cooperativa com o mesmo objetivo. Lembro que a associação não apresentou a documentação solicitada por não possuí-la, uma vez que os eventos não foram realizados nos termos acordados.

16. Para maior clareza, transcrevo excerto do parecer do Ministério Público que propôs a rejeição dos argumentos da cooperativa para sua exclusão da relação processual:

> "....
>
> 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 arrazoado 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53410212.

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 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 003/2002, 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."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53410212.

17. Com relação à documentação apresentada pelos responsáveis para tentar comprovar a realização do objeto do convênio, endosso a análise da unidade técnica (itens 16 a 16.19 da instrução transcrita no relatório que antecedeu este voto), acolhida também pelo Ministério Público. De fato, não restou comprovado nexo de causalidade entre aquela documentação e o objeto descrito no contrato 3/2002.

18. Como demonstrou a unidade técnica: (i) os materiais foram elaborados por entidades distintas da cooperativa, em afronta ao contrato, que vedava a subcontratação; (ii) os materiais foram elaborados em quantidades inferiores ao previsto em contrato; (iii) não está demonstrada a entrega do material contratado.

19. Não obstante o relator *a quo* ter questionado que o material produzido não foi desenvolvido pela cooperativa, esta não fez nenhuma consideração a esse respeito. Ao contrário, de forma simplória, sem apresentar nenhum fato ou documento novo, insiste que a documentação é hábil para comprovar a regular execução do objeto.

20. Como destacou a unidade técnica, era dever da contratada apresentar outros documentos que comprovassem a efetiva realização dos eventos, dentre os quais acrescento a autorização expressa das entidades responsáveis pela elaboração do material supostamente utilizado pela cooperativa na execução do contrato 3/2002.

Ante o exposto, VOTO por que o colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2015.

ANA ARRAES
Relatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53410212.