EM TRAMITAÇÃO

TC 72-002.626.08-54

PETIÇÃO. MPESP. SVMA. Verificação de possíveis irregularidades. Regime de adiantamento. Despesas com curso de capacitação continuada de servidores. Fracionamento. Pagamento indevido de diárias. Gastos frequentes. Irregularidades constatadas. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Lei Mun. nº 10.513/88. Dec. Mun. 43.731/03. Art. 68, Lei 4.320/64. Art. 24, II e art. 25, II c/c art. 13, IV, Lei 8.666/93. Art. 17, caput e § 1º, Dec. 48.592/07. Art.1º, § 1º, Dec. Mun. 48.744/07**.**

Relatório e voto englobado TC 72.002.677.08-95**.**

2.724ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópias do relatório e voto e do Acórdão proferido nos autos do processo TC 72.002.677.08-95, em atenção às diversas intervenções naqueles autos e à solicitação efetuada neste processado.

Participaram do julgamento os Conselheiros LUIZ AQUINO FILHO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 29 de janeiro de 2014.

EDSON SIMÕES
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO

Trata o primeiro TC de Inspeção realizada com o objetivo de verificar possíveis irregularidades nas despesas com cursos de capacitação continuada ministradas aos servidores da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA, promovidos pela Adigo Consultores - Apoio ao Desenvolvimento Individual de Grupos e Organizações Ltda., realizadas mediante utilização do regime de adiantamento, consoante determinado no TC n.º 72-002.626.08-54, que tramita em conjunto ao presente, no qual o Ministério Público do Estado de São Paulo solicita a este Tribunal informações sobre eventual análise dessas despesas.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que, considerados individualmente os processos, a utilização do regime de adiantamento poderia ser correta, já que a legislação permite o pagamento de inscrições em cursos e diárias por esse sistema. Considerando, porém, o exame em conjunto dos processos, concluiu que os gastos realizados, concernentes aos módulos relativos ao Curso de Formação de Consultores Internos e Facilitadores, no valor de R$ 16.275,00 (dezesseis mil, duzentos e setenta e cinco reais) com diárias de viagem, e R$ 99.000,00 (noventa e nove mil reais), destinados a inscrições, no total de 57 (cinquenta e sete) inscritos, deveriam ser efetuados pelo processo normal de aplicação.

Salientou, ainda, que os valores pagos individualmente à Adigo, conforme os PAs n.ºs. 2008.0.058.866-1 e 2008.0.162.719-9, respectivamente de R$ 11.550,00 (onze mil, quinhentos e cinquenta reais) e R$ 8.250,00 (oito mil, duzentos e cinquenta reais), ultrapassaram o limite fixado no artigo 24, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93, e também, infringiram o artigo 17, § 1º, do Decreto Municipal n.º 48.592/07, por ter-se caracterizado o fracionamento, em razão da extrapolação dos limites de licitação em períodos inferiores a 30 (trinta) dias.

Entendeu, em sequência, que a realização da despesa não levou em consideração a melhor aplicação dos recursos públicos, pois a Pasta não promoveu licitação e nem considerou a hipótese de efetuar os cursos em dependências do próprio órgão, evitando, assim, o pagamento de diárias.

Ressaltou, por fim, que o regime de adiantamento destina-se a atender despesas excepcionais, que não possam submeter-se ao processo normal de aplicação, sendo inadequada a sua utilização no caso, vez que as despesas em questão eram habituais.

Por minha determinação, a Secretaria foi oficiada para prestar esclarecimentos, nos quais alegou que todos os atos praticados foram realizados em conformidade com a lei e com observância da conveniência e da oportunidade administrativas.

A partir deste instante processual, o TC recebeu diversas manifestações da Secretaria, seguidas por intervenções da Coordenadoria III,

Assessoria Jurídica de Controle Externo, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral.

Em razão de serem todas de mesmo teor, limitar-me-ei a mencioná-las uma única vez, eis que a repetição dos argumentos certamente cansaria os Senhores Conselheiros.

Nesse diapasão, a Coordenadoria reafirmou que a análise conjunta dos processos administrativos leva à conclusão de que a Secretaria utilizou, de forma inadequada, o regime de adiantamento, quando deveria ter promovido procedimento licitatório ou contratado por inexigibilidade, por notória especialização da empresa, a realização dos cursos, vez que as despesas eram previsíveis. Ademais, reiterou que os cursos poderiam, desde que devidamente planejados, ser realizados em locais que não exigissem o deslocamento e a estadia remunerada de servidores, representando uma despesa menor para a Administração. Salientou, ainda, que as despesas extrapolaram o limite legalmente fixado para dispensa de licitação, em período de 30 (trinta) dias, caracterizando fracionamento. Por fim, entendeu que houve pagamento indevido de diárias, já que a contratada vinculou a diária ao valor da inscrição, procedimento que não poderia ser aceito pela Administração.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, de seu turno, alegou que as despesas realizadas, no período examinado, são irregulares, vez que frequentes e, portanto, incompatíveis com o regime de adiantamento; afirmou que houve fracionamento das despesas e até mesmo valores que, individualmente, superaram o limite previsto em lei para dispensa de licitação; apontou que houve pagamento irregular de diárias referentes ao deslocamento de servidores na Região Metropolitana de São Paulo, o que é vedado pela legislação; anotou, ainda, que se houvesse planejamento, a Pasta poderia ter promovido certame licitatório para realização dos cursos, permitindo à Administração obter melhores condições na contratação.

Foram apontadas, em sequência, impropriedades em que se confundem as empresas Adigo e Trinômio Consultoria, falhas essas relativas aos locais de realização dos cursos – que eram utilizados por ambas as empresas – apresentação de recibos de pagamento relativos a cursos ministrados por esta última, porém firmados por pessoa que também é sócia da Adigo, documentos de prestação de contas em papel não timbrado da empresa e menção ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ considerado inválido no site da Receita Federal.

A Procuradoria da Fazenda Municipal pugnou pelo conhecimento da Inspeção, para fins de registro.

A Secretaria Geral, de sua vez, considerou que a utilização do regime de adiantamento para custeio das despesas em análise é inadequado e endossou as ponderações da Assessoria Jurídica que concluíram pela irregularidade dos atos praticados.

Sobrevieram aos autos, por minha determinação, informações detalhadas relativas a pagamentos de inscrições de servidores em cursos e de diárias concedidas para essa finalidade, no âmbito da Secretaria.

Importante ressaltar que, em derradeira manifestação, a Pasta noticiou o arquivamento do Inquérito Civil n.º 214/07, instaurado pelo Ministério Público Estadual, para apurar supostas irregularidades dos pagamentos realizados à Adigo por meio de adiantamento, por entender que a Administração pode suportar despesas de inscrição de servidores em cursos de aperfeiçoamento.

O Item II da minha pauta é constituído pelo TC nº 72.002.626.08-54 autuado por solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo, no bojo do qual determinei a imediata instauração de procedimento específico para apurar a regularidade dos adiantamentos concedidos à Adigo, o que foi feito nos autos do TC que constitui o item I.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Por primeiro, anoto que o TC nº 72.002.677.08-95 não objetiva analisar prestações de contas relativas à inscrição de servidores em cursos e ao pagamento de diárias concedidas, para essa finalidade, pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, algumas, aliás, já examinadas individualmente em TC´s próprios. Trata-se, na verdade, de verificar se o regime adotado pela Pasta é adequado para esse tipo de pagamento.

A Inspeção realizada no âmbito da Secretaria, abrangendo o período compreendido entre janeiro e novembro de 2008, instaurada para verificar o pagamento das despesas mencionadas, relativas a cursos de capacitação continuada, promovidos pela Adigo Consultores – Apoio ao Desenvolvimento Individual de Grupos e Organização Ltda., mediante utilização do regime de adiantamento, apontou inúmeras irregularidades nos procedimentos adotados.

De início, consigno que foi apurado que a Pasta vem utilizando tal regime desde 2005, o que caracteriza os gastos como frequentes e previsíveis, que deveriam ser objeto de procedimento licitatório ou contratação por inexigibilidade, se assim fosse o caso.

Dessa forma, não é passível de aceitação o argumento da Secretaria no sentido de que as disposições legais então vigentes permitiam a utilização do regime de adiantamento para esse tipo de despesa, vez que as hipóteses por eles abarcadas dizem respeito somente a despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, o que não ocorre nos autos, vez que, na espécie, as despesas com inscrição em curso e com diárias eram habituais.

Acrescente-se que, nos termos do artigo 68 da Lei Federal n.º 4.320/64, o regime de adiantamento constitui exceção, somente podendo ser utilizado para a cobertura de despesas que não possam ser submetidas ao processo normal de aplicação.

Demais disso, os limites fixados para dispensa de licitação – previstos no artigo 24, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/93 – foram extrapolados, comprovando, mais uma vez, que a Administração deveria ter realizado procedimentos licitatórios para as contratações.

No caso em exame, ademais, anoto que algumas despesas foram pagas parceladamente, embora se referissem a inscrições para os mesmos módulos, incorrendo, assim, na vedação de fracionamento imposta pela legislação.

Sob este prisma, reforçando as conclusões pela irregularidade dos atos, consigno que a Secretaria infringiu o prescrito no artigo 17, "caput" e § 1º, do Decreto n.º 48.592/07, que vedam o fracionamento de contratação de serviços ou de aquisição de bens com o intuito de evitar procedimento licitatório, considerando-se os valores despendidos no período de 30 (trinta) dias.

Outra irregularidade constatada diz respeito ao pagamento de diárias a servidores que participavam de cursos ministrados na Região Metropolitana de São Paulo, afrontando, assim, o disposto no artigo 1º, § 1º, do Decreto Municipal n.º 48.744/07.

Ademais, a realização desses cursos em localidades distantes – quando poderiam acontecer no Município ou na própria Secretaria – denota a utilização inadequada dos recursos públicos, em desatendimento ao princípio da economicidade.

Depreende-se, de todo o exposto, que a via eleita para a realização desse tipo de despesas não levou em conta a melhor aplicação dos recursos públicos, vez que a Pasta deixou de efetuar Certame Licitatório, que permitiria a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Também não se utilizou da contratação por inexigibilidade, nos moldes prescritos no artigo 25 do Estatuto Licitatório Federal, preferindo realizar pagamentos irregulares.

Por fim, impende ressaltar que a matéria discutida no Inquérito Civil n.º 214/07, no qual é mencionada decisão do Tribunal de Contas da União, não é a mesma versada no presente.

De fato, o TCU considerou que a inscrição de servidores para participação em cursos enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, inciso II, combinado com o artigo 13, inciso IV, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93 (Decisão n.º 439/1998).

Isto também significa que a Administração pode suportar as despesas correspondentes, mas não a autoriza a desrespeitar a legislação no que se refere à forma dos pagamentos, fazendo-os pelo regime de adiantamento, como fez a Secretaria.

Por todo o exposto, conheço da Inspeção, considerando irregulares os procedimentos adotados pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e, por consequência, determino à Pasta que, doravante, não mais se utilize do regime de adiantamento para a realização de despesas como as tratadas nestes autos, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhando cópias deste relatório e voto e do acórdão a ser proferido, em atenção às suas diversas intervenções nestes autos e à solicitação efetuada no TC n.º 72-002.626.08-54, que o acompanha.