



Processo: TC-1666.989.17-3
Órgão: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (PROCON)
Matéria em Exame: Balanço Geral – Exercício 2017

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Em exame as contas referentes ao **Balanço Geral** do exercício de 2017 da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo (PROCON), entidade jurídica de direito público criada pela Lei Estadual nº 9.192/1995.

Em suas conclusões, a Diretoria de Fiscalização responsável, DF-3.4, realizou apontamentos, na seguinte conformidade (evento 12.37; folhas 23 a 25):

A.3.2 – COMPARATIVO DE EXECUÇÃO DE METAS

Planejamento orçamentário inadequado para a meta das ações 2174 e 6045, que foram alcançadas com apenas 32% e 45% da previsão inicial de recursos, respectivamente;

Ofensa ao princípio da efetividade na execução da Ação 4964, que previa ampliação do suporte administrativo e tecnológico para 14 Unidades. Entretanto foram atendidas 12 unidades;

Ofensa aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade na segunda maior ação do PROCON. A ação nº 5486, que trata de atendimento e orientação ao consumidor, deixou de atender 2 em cada 10 demandas. Além disso, o custo por atendimento ficou 24% mais caro do que o previsto.

B.1.5 - DÍVIDA ATIVA

Em 2017 não houve contabilização de recebimentos, cancelamentos e nem de atualizações ou correções na conta de estoque da Dívida Ativa;

Problemas operacionais que impossibilitaram o reconhecimento das receitas de dívida ativa, ocasionando divergência entre o saldo contábil e valor reportado pela Secretaria da Fazenda;

Inobservância ao disposto no artigo 9º da Resolução Federal nº 1.282/10, que dispõe sobre “O Princípio da Competência”;

Descumpridas as disposições contidas no Parágrafo Único do artigo 7º, inciso I da Portaria nº 634, de 19/11/2013, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN



B.2.2 - DESPESAS DE CAPITAL/INVESTIMENTOS

Diminuição da despesa de capital/investimentos em 2017, o que impossibilitou a execução de atividades previstas inicialmente na Lei Orçamentária.

B.3 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Pagamentos foram realizados fora da ordem cronológica devido a alterações nas datas de vencimentos dos contratos e devido à edição de Portaria alterando regras nas programações de desembolsos.

B.4 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

A Fundação não possui o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) dentro do prazo de validade, situação já relatada nas contas dos exercícios anteriores.

C.1. - REGULAMENTO DE COMPRAS

A Fundação não dispõe de Regulamento de Compras e Contratações.

C.2 – PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

As licitações realizadas no exercício em análise não foram reportadas ao Tribunal de Contas, em ofensa à determinação do Comunicado GP 14/2016.

D.3.2 - FUNCIONÁRIOS

Cessão de funcionários comissionados a outros órgãos.

D.5.1 - CONTROLE INTERNO

A Fundação não instituiu sistema de controle interno, em desacordo com o disposto no art. 35 da Constituição Estadual.

D.5.2 CONSELHO CURADOR

O Conselho Curador não tem indicado auditoria independente, ao longo dos anos, para certificação técnica das contas anuais sobre as quais dá parecer, embora o Estatuto lhe atribua a competência de indicar auditoria para o exame das contas (art. 11º, III, “a” e “b”).

D.5.5 - AUDITORIA INDEPENDENTE

Não houve contratação de auditoria independente no exercício;

O Conselho Curador não tem indicado auditoria, para certificação técnica das contas anuais, em desconformidade com art. 11º, inciso III, alíneas “a” e “b” do Estatuto.

D.8 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Não atendimento às recomendações do TCESP.

Garantidos o contraditório e a ampla defesa, a Entidade apresentou as justificativas consideradas pertinentes (evento 25).

Em seguida, após proposta da d. Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE) (evento 43), que este *Parquet* houve por bem ratificar (evento 46), o Excelentíssimo Conselheiro determinou a manifestação da d. Assessoria Técnica (evento 50), a fim de que os achados de auditoria de cunho econômico-financeiro fossem esclarecidos.



Instada a se manifestar, a ATJ opinou, sob o **enfoque econômico-financeiro**, pela **aprovação** do Balanço Geral da Fundação PROCON, sem prejuízo das recomendações. Destacou que as ocorrências verificadas na gestão da Dívida Ativa (**item B.1.5**) se mantiveram no exercício de 2019, TC-2529.989.19-6, evidenciando a morosidade da Entidade em os corrigir, tendo sido alvo de seguidas recomendações desta Corte. No exercício ora analisado, o diligente órgão técnico entendeu que a impropriedade possa ser, excepcionalmente, relevada e alçada ao campo das recomendações, nos mesmos termos prolatados quando do julgamento das contas do exercício de 2015, TC-5305.989.15-4 (evento 72.1).

Posteriormente, a d. PFE opinou pela **regularidade** das Contas em exame, nos termos do artigo 33, I, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993 (evento 74.1), retornando os autos para manifestação do MPC.

É o relatório.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos.

No mérito, este *Parquet* de Contas, com a devida vênia, diverge da posição manifestada pelas d. ATJ e PFE, na medida em que os desacertos encontrados possuem gravidade suficiente para macular a prestação de Contas em análise. São merecedoras de exame pormenorizado as falhas atinentes aos seguintes pontos: **(i)** permanece pendente a implantação de instrumentos efetivos para contabilização correta e oportuna da Dívida Ativa; **(ii)** houve a cessão de pessoal exclusivamente comissionado para outros órgãos e entidades da Administração Pública; e **(iii)** remanesce a omissão dos responsáveis em instituir o Sistema de Controle Interno.

O **primeiro** apontamento diz respeito às diversas deficiências identificadas na apuração do saldo da Dívida Ativa, cujos valores inscritos no sistema contábil da Entidade não indicaram, no exercício examinado, a entrada de recebimentos ou a baixa de créditos cancelados, nem as respectivas atualizações ou correções monetárias, em descumprimento das disposições contidas no parágrafo único, artigo 7º, I, da Portaria nº 634/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional (**Item B.1.5**).

Em suas alegações, a Origem destaca que cabe à PGE promover, com exclusividade, a inscrição, controle e cobrança dos débitos estaduais inscritos em Dívida Ativa, consoante Decreto Estadual nº 61.141/2015. Aduz, ainda, que a Entidade adquiriu um



sistema de gestão e gerenciamento do estoque da Dívida Ativa que proporcionará acesso, em tempo real, às planilhas disponibilizadas pela Procuradoria Geral Estadual. Tal sistema contará com informações mensais, abertas por tipo de débito, com valores de multas, encargos, juros e principal, porém a integração entre o Órgão e a Fundação somente ocorreria em 2019 (evento 25.8; folha 02).

A despeito das alegações apresentadas, essas não merecem prosperar. Para o MPC, a referida competência da PGE não dispensa o PROCON de promover a adequada e oportuna contabilização do saldo da Dívida Ativa nos demonstrativos contábeis e financeiros elaborados pela própria Entidade. As divergências verificadas nos documentos encartados nos eventos 12.12 e 12.14 evidenciam que houve ofensa aos princípios da transparência, insculpido no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da evidenciação contábil, consoante o artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/1964¹.

Ademais, a fidedignidade da informação disponibilizada pela Entidade depende da revisão premente dos procedimentos administrativos utilizados na apuração dos créditos da Dívida Ativa. Isso porque, no exercício em exame, a Receita da Dívida Ativa totalizou R\$ 54.247.724,76, enquanto o valor reportado pelo setor de contabilidade foi de R\$ 17.115.892,39, ou seja, somente 31,6% do montante recebido foi considerado pelo referido setor. A discrepância sobredita advém de limitações oriundas da conciliação manual executada pelo setor de contabilidade, que registra como recebido somente aquilo que foi efetivamente conciliado.

O MPC entende que a irregularidade não possa ser relevada novamente, dado que houve tempo suficiente para regularização e o desarranjo persiste. Apesar do prazo considerável para adequação e da promessa de que estaria regularizado em 2019, o desacerto resiste e consta nas conclusões do Relatório da Fiscalização das Contas do exercício de 2019 (TC-2529.989.19-6; evento 15.33).

¹ Lei Complementar Federal nº 101/2000: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Lei Federal nº 4.320/1964: Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.



Dessa maneira, a Fundação PROCON falhou em implantar o aludido sistema de gestão e gerenciamento da Dívida Ativa e, por isso, os valores constantes nos demonstrativos contábeis da Entidade ainda não refletem, com exatidão, aqueles apurados pela Procuradoria Geral do Estado.

Repise-se que se trata de **falha persistente**, identificada na instrução das Contas de todos os exercícios entre 2009 e 2019, conforme destacado pelo diligente órgão técnico² (evento 72.1).

Prosseguindo na análise da matéria, o **segundo** desacerto consiste na cessão de funcionários ocupantes exclusivamente de cargos em comissão para a Secretaria Estadual da Justiça, em descompasso com os princípios constitucionais da Administração Pública, inscritos no artigo 37 da Constituição Federal (**Item D.3.2**).

Em suas alegações, a Origem assevera que, em situações descritas como emergenciais à época, certo número de empregados lotados em cargos de livre provimento foram cedidos à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania. A *práxis* gerou demanda e se manteve, visando viabilizar os serviços da Secretaria supracitada. Afirma, ainda, que serão veementemente evitadas futuras cessões de funcionários comissionados (evento 25.8; folha 04).

Na visão do Órgão Ministerial, as justificativas apresentadas não modificaram o quadro irregular verificado pela diligente Fiscalização, uma vez que as providências saneadoras se resumem à supressão da prática em exercícios futuros, sem que houvesse qualquer determinação para o retorno dos empregados cedidos aos cargos de origem.

O MPC entende como imperioso o **retorno imediato** desses funcionários cedidos aos quadros da Fundação. Isso porque a cessão de funcionários comissionados revela-se como ato ilegal, insuscetível de convalidação, pois o provimento desses cargos decorre da relação de confiança existente entre a autoridade nomeante e o próprio indivíduo nomeado, isto é, a pressuposta relação de confiança, aspecto determinante para a prática do ato de provimento, ocorre entre o órgão cedente e o indivíduo, e não perante o órgão cessionário.

² TC-1666.989.17-3; evento 72.1: "Verifiquei, inicialmente, que nas **contas de 2019** (TC-002529.989.19-6) os desacertos permaneceram, evidenciando a morosidade do Órgão em corrigi-los. Ademais, cabe acrescentar que as ocorrências relativas à matéria provêm de longa data, tendo sido alvo de seguidas recomendações desta e. Corte de Contas, a saber - **2009 (TC-002698/026/09)**, **2010 (TC-001704/026/10)**, **2011 (TC-00154/026/11)**, **2012 (TC-003581/026/12)**, **2013 (TC-001483/026/13)** e **2015 (TC-005305.989.15-4)**. As contas de **2014 (TC-000807/026/14)**, **2016 (TC-000917.989.16-2)** e **2018 (TC-002153.989.18-1)** estão em trâmite, sendo que as respectivas instruções também trazem apontamentos sobre a matéria." (grifos acrescidos).



A cessão de ocupantes de cargo em comissão acaba por violar os requisitos estabelecidos pelo inciso V do art. 37 da Constituição, na medida em que desnatura os pressupostos constitucionais fixados para a autorização da contratação precária excepcional, implicando, em razão disso, em violação à regra do concurso público, estabelecida no inciso II, também do art. 37.

Destarte, a cedência de pessoal exclusivamente comissionado para outros órgãos e entidades revela-se incompatível com o ordenamento jurídico, consistindo em desvio de finalidade, afronta à moralidade administrativa e burla, ainda que tangencial, à regra do concurso público.

Oportuno registrar que diversas decisões³ desta Corte de Contas julgaram tal prática como ilegal e nociva ao interesse público, conforme trecho do voto condutor do Acórdão proferido pela E. Primeira Câmara, Sessão de 23/02/2021, evento 72.3 do processo TC-2449.989.18-5:

*“Quanto aos questionamentos realizados no item “Quadro de Pessoal”, inicialmente esclareço que a **cessão de empregados comissionados a outros órgãos públicos não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico**, além de que **“a natureza e as finalidades que justificam a criação de cargos comissionados são amplamente incompatíveis com o instituto da cessão**, já que a sujeição de seus ocupantes à autoridade funcional de agentes do órgão ou entidade para a qual são designados exaure o sentido da relação de confiança que os vincula à autoridade administrativa responsável por sua nomeação, e que justifica a atribuição de determinadas funções a profissionais não selecionados por concurso público” (grifei), conforme consignado no julgamento das contas de 2018 da Prefeitura Municipal de Potim, das quais fui relator (TC-004267.989.18 – Primeira Câmara – Sessão de 16-06-20 – v. acórdão publicado em 11-07-20).*

*Assim, recomendo à Origem que corrija imediatamente a questão, sob pena de a reincidência ensejar a apenação do Responsável e eventual remessa dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo para as medidas de sua alçada em face dos **atos manifestamente ilegais** dos gestores envolvidos na ocorrência.” – TC-2449.989.18-5, Sessão de 23/02/2021, Trânsito em Julgado 09/04/2021. (grifos acrescidos).*

O **terceiro** desacerto diz respeito à inexistência do Sistema de Controle Interno e, conseqüentemente, dos respectivos relatórios periódicos elaborados pelo referido Sistema. Ainda que tenha sido alertada em exercícios anteriores, a Fundação não foi capaz de reparar o quadro irregular (**Item D.5.1**).

Garantido o contraditório, a Entidade alega que entraves institucionais e funcionais impediram que o Sistema de Controle pudesse ser instituído. Destaca que a atual

³ TC-2449.989.18-5; TC-1963.989.17-3; TC-4766.989.15-6; TC-1512/026/13.



Diretoria instaurou o processo FPDC nº 361/2017, cujo objeto consiste na proposta de criação do Setor de Controladoria Interna, e o mesmo foi encaminhado ao CODEC para análise de viabilidade de implantação da área (evento 25.8; folha 04).

Em que pese às justificativas apresentadas, não podem ser acolhidas. A omissão da Entidade em estruturar o Sistema de Controle Interno consiste em desacerto recorrente e a inexistência desse representa descumprimento do artigo 35 da Constituição do Estado de São Paulo c/c artigos 14 e 26 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993⁴.

Ressalta-se que a falha ora analisada se torna ainda mais censurável diante da performance insatisfatória de diversas das metas estabelecidas para avaliar o desempenho operacional da Entidade (**Item A.3.2**). Nesse sentido, oportuno trazer à baila os objetivos do sistema de controle interno, de acordo com a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁵, organismo autônomo que congrega entidades de fiscalização superior de diversos países:

*“Processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: **execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações**; cumprimento das obrigações de accountability; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.”* (grifos acrescentados).

Diante da definição da INTOSAI, observa-se que a instituição e o pleno funcionamento do sistema de controle interno podem assistir os dirigentes da Fundação na execução econômica, eficiente e eficaz das operações e no atingimento das metas fixadas, dificultando a ocorrência de aumentos da ordem de 24% no custo por atendimento, como o experimentado na Ação 5486 referente ao Processamento de Demandas dos Consumidores (evento 12.37; folha 06). Além disso, a operação permanente do referido sistema consiste em

⁴ Constituição do Estado de SP: Artigo 35 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de [...].

LCE 709/1993: Artigo 14 - O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todos os responsáveis, bem como seus fiadores, herdeiros e sucessores, e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que, em nome deste assuma obrigações de qualquer natureza. Artigo 26 - Para cumprimento de suas funções, o Tribunal de Contas poderá utilizar-se dos elementos apurados pelas unidades internas de controle da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual ou municipal.

⁵ Fonte: “*Crítérios Gerais de Controles Internos na Administração Pública - Estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*” - Tribunal de Contas da União.



condição fundamental para a plenitude das ações de controle externo exercidas por este E. Tribunal.

Por fim, o MPC entende apropriada a expedição de **recomendação** quanto à falha observada a seguir, a qual já foi apontada em exercícios anteriores e se manteve entre os apontamentos elencados no Relatório da Fiscalização das Contas do exercício de 2019 (TC-2529.989.19-6; evento 15.33):

- **Item C.2 - Procedimentos Licitatórios:** realize os treinamentos necessários para que os responsáveis realizem a inserção das informações no sistema AUDESP de forma tempestiva.

Quanto à ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas instalações da Entidade (**Item B.4**), diante das justificativas apresentadas pelos responsáveis (evento 25.8; folha 03), o MPC entende oportuna a expedição de Ofício ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Roque Citadini, Relator das Contas da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania⁶, para que sejam adotadas as providências de modo a regularizar a situação das referidas instalações.

Neste contexto, analisando a defesa apresentada, observada a adequada instrução processual, com o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, se manifesta, conforme artigo 33, III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993⁷, pela **irregularidade** das contas de Balanço em exame.

São Paulo, 16 de setembro de 2021.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

/62

⁶ TC-2521.989.21-0; Contas Anuais, exercício de 2021, da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania.

⁷ LCE 709/1993: Artigo 33 - As contas serão julgadas: III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: b) infração a norma legal ou regulamentar.