



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 1

Processo n.º: TC-2529.989.19-6

Entidade: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo - PROCON

Dirigentes: Fernando Capez – Diretor Executivo - Titular
Período: 28/01/2019 a 08/12/2019 e 11/12/2019 a 31/12/2019
Carlos Augusto Machado Coscarelli – Diretor Executivo - Interino
Período: 02/01/2019 a 27/01/2019
Guilherme Farid Mischi Bou Chebl – Diretor Executivo - Interino
Período: 09/12/2019 a 10/12/2019

Matéria: Balanço Geral do Exercício de 2019

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os presentes autos do Balanço Geral do Exercício de 2019 da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo - PROCON.

A instrução da matéria coube à 3ª Diretoria de Fiscalização, cujo relatório registrou diversos achados de auditoria¹, dentre os quais se destacam: (i) deficiências no planejamento e alterações orçamentárias superiores à inflação (**item A.3.2**); (ii) divergência no saldo da dívida ativa (**item B.1.5**); (iii) desacertos na execução de despesas em regime de adiantamento (**item B.2.5**); (iv) ausência de AVCB (**item B.4**); e (v) não instituição do sistema de controle interno (**item D.5.1**) (evento 15.33).

¹ **Item A.3.2 - COMPARATIVO DE EXECUÇÃO DE METAS:** • Os resultados operacionais indicam ofensa aos princípios constitucionais da eficiência, efetividade e da economicidade na execução das ações (art. 37 c/c art. 70 da CF/88); • Falha de planejamento na elaboração da LOA, no que tange à alocação das dotações orçamentárias para execução dos programas/ações, em desacordo com o art. 1º, § 1º, da LRF; • Alterações orçamentárias superiores à inflação prevista para o período (em torno de 4,31%) e que contraria as disposições contidas no Comunicado SDG n.º 29/2010; **B.1.5 - DÍVIDA ATIVA:** • Divergência entre o saldo final contabilizado pela Fundação e o evidenciado pela SEFAZ/SP, devido à assimetria de informação entre o PROCON e a PGE-SP, fazendo com que os demonstrativos contábeis não apresentem a atualização mensal dos valores da Dívida Ativa, descumprindo, assim, as disposições contidas no parágrafo único do art. 7º, inciso I, da Portaria n.º 634/2013, da STN; **B.2.5 - DESPESAS EM REGIME DE ADIANTAMENTO:** Ofensa ao art. 2º,



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 2

Regularmente notificada (evento 28.1), a Origem apresentou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes (evento 30.1).

A d. PFE posicionou-se pela aprovação das contas (evento 38.1).

Nesta oportunidade, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para officiar na condição de fiscal da lei.

É o breve relato.

Preliminarmente, constata-se a presença dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, com resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

No mérito, inobstante a respeitável posição da d. PFE, o *Parquet* de Contas entende que as falhas apontadas maculam as contas em exame.

A princípio, cumpre destacar que a Fiscalização apontou diversas falhas que vêm se repetindo ao longo dos últimos exercícios, sendo que algumas delas persistiram inclusive no exercício seguinte.

inciso V, § 7º, do Decreto Estadual n.º 63.316/2018, aos arts. 1º, § 2º, 13, 16, 18, incisos III e V, e 20, do Decreto n.º 53.980/2009, bem como à jurisprudência desta Corte; **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, em desacordo com o Decreto Estadual n.º 63.911/2018; **C.1 - REGULAMENTO DE COMPRAS:** • A Fundação não dispõe de Regulamento de Compras e Contratações, contrariando o art. 119 da Lei Federal n.º 8.666/1993; **C.2 - PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS:** • As licitações realizadas no exercício em análise foram informadas intempestivamente ao Sistema Audesp, em ofensa às disposições contidas nos Comunicados GP n.º 14/2016 e SDG n.º 11/2017; **D.5.1 - CONTROLE INTERNO:** • A Fundação não instituiu sistema de controle interno, em descumprimento ao disposto no art. 35 da Constituição Estadual c/c os arts. 14 e 26 da Lei Complementar n.º 709/1993; • O Contador do PROCON foi designado para responder pelo setor, sem prejuízo das suas atribuições, em desatendimento ao princípio da segregação de funções; **D.5.2 - CONSELHO CURADOR:** • O Conselho Curador não indicou auditoria independente para certificação técnica das contas anuais sobre as quais dá parecer, embora o Estatuto do PROCON lhe atribua essa competência (art. 11, inciso III, alíneas “a” e “b”); **D.5.5 - AUDITORIA INDEPENDENTE:** • Não houve contratação de auditoria independente no exercício, em desconformidade com o art. 11, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Estatuto da Fundação; **D.7 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS:** • Enviou com atraso e/ou deixou de enviar a este Tribunal de Contas documentos obrigatórios, referentes ao período de janeiro a março/2019, descumprindo, assim, o prazo estipulado nas Instruções n.º 02/2016 e no Comunicado SDG n.º 37/2018 - Calendário de Obrigações 2019; • Não atendimento às recomendações do TCESP.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 3

O primeiro aspecto preocupante são as deficiências no planejamento, no que tange à alocação das dotações orçamentárias e das metas previstas para execução dos programas/ações (item A.3.2), que denotam desconformidade com a gestão fiscal responsável, transparente e planejada, exigência do art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal².

Dentre as alterações orçamentárias, merece destaque a Ação n.º 5.486, a mais representativa, relativa ao processamento das demandas dos consumidores.

Foi prevista especificamente para a referida ação a dotação de R\$ 46.702.987,00 que, com as atualizações no curso do exercício financeiro, chegou ao montante de R\$ 51.923.697,00, equivalente a 49,3% do valor total previsto na LOA para a Fundação.

Vale frisar, segundo constou do relatório da Fiscalização, que os resultados operacionais relacionados a essa Ação indicaram que houve ofensa aos princípios da eficiência, efetividade e economicidade, pois o esforço despendido no processo de transformação dos recursos para os atendimentos dos consumidores foi insatisfatório, já que o **número inicialmente planejado não foi alcançado³ e o custo real unitário de cada atendimento ultrapassou o valor previsto⁴**.

Em resumo, o PROCON gastou mais do havia previsto e atendeu a um número menor de consumidores.

Quanto às alterações orçamentárias superiores à inflação (item A.3.2), é imperioso destacar que contrariam as disposições contidas nos Comunicados SDG n.º 29/2010⁵ e n.º 32/2015⁶.

² “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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

³ Meta prevista de 550.000 atendimentos e meta alcançada de 412.928 atendimentos, inferior em quase 25%.

⁴ Custo previsto por atendimento de R\$ 94,40 e custo real por atendimento de R\$ 123,97, superior em 31%.

⁵ “COMUNICADO SDG n.º 29/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 4

Com relação à divergência no saldo da dívida ativa, que, devido à assimetria de informação entre o PROCON e a PGE-SP, a quem cabe promover, com exclusividade, a inscrição, controle e cobrança dos débitos estaduais inscritos em dívida ativa, não registra atualizações ou correções monetárias (item B.1.5), a Origem, em suas alegações, aduziu que está sendo desenvolvido sistema de gestão e gerenciamento do estoque da dívida ativa que proporcionará acesso, em tempo real, às planilhas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Estado.

A despeito das alegações apresentadas, essas não merecem prosperar. Repise-se **que se trata de falha persistente, identificada na instrução das Contas de todos os exercícios entre 2009 e 2020 e que ainda não foi solucionada.**

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 avultam ofensa aos princípios da transparência, insculpido no art. 1º, § 1º, da LRF², e da evidenciação contábil, consoante art. 83 da Lei n.º 4.320/1964⁷.

Nesse caminho, entende-se que a irregularidade não pode ser relevada novamente, dado que houve tempo suficiente para regularização e o desarranjo persiste.

1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.

2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.

3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.”

⁶ “Comunicado SDG n.º 32/2015 - Elaboração das leis orçamentárias

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, com tem sido reiteradamente apontado por esta Corte;”

⁷ “Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.”



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 5

No que tange à **execução de despesas em regime de adiantamento**, a Fiscalização destacou **diversas irregularidades**, quais sejam: pesquisa de preços insuficiente, pagamentos realizados por meio de cheques sem identificação dos prestadores de serviço ou por cheques nominais em favor dos responsáveis pelos adiantamentos, e ausência de justificativa, de pesquisa de mercado ou de documentos exigidos para fins de prestação de contas (**item B.2.5**).

Em sua defesa, a Fundação buscou esclarecer os desacertos, salientando que efetuou orientações, bem como informou que parte das impropriedades é relacionada à prestação de serviços de diarista.

Não obstante as falhas evidenciadas, as quais contrariam a legislação estadual de regência (arts. 1º, § 2º, 13, 16, 18, incisos III e V, e 20, do Decreto Estadual n.º 53.980/2009, e art. 2º, inciso IV, do Decreto n.º 63.316/2018), bem como a jurisprudência dessa Corte, a defesa confirmou que promove a **contratação rotineira de diaristas pagas com adiantamentos**.

A fim de justificar tais pagamentos, a Origem alegou que não obteve êxito na contratação de empresa especializada na prestação desse serviço para atender oito unidades regionais no interior do estado, apresentando ata da realização de pregão eletrônico que restou deserto, indicando esse fato como impeditivo da realização da despesa por processo normal de contratação, com vista a justificar a utilização do regime de adiantamento nos termos do art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual n.º 53.980/2009⁸.

Ocorre que o procedimento licitatório supramencionado **foi realizado em 2011** (evento 30.1, fls. 30/33), **oito anos antes do exercício sub examine**, e, em troca de *e-mails* realizada em 2016, juntada à justificativa (evento 30.1, fl. 40), há menção à prestação de serviços de diarista por vários anos, **ratificando a habitualidade da despesa** e o desvirtuamento da utilização dos recursos por adiantamentos, além de burla ao procedimento licitatório.

⁸ “Artigo 1º - O regime de adiantamento caracteriza-se pela destinação de recursos financeiros a servidor público estadual, para a realização de despesa pública que não possa se subordinar ao processo normal de aplicação, sempre precedido do empenho em dotação própria, observados os dispositivos da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 2º - Considera-se motivo impeditivo de realização da despesa por processo normal de aplicação, a necessidade de aquisição de bens ou de contratação de serviços, devidamente especificada e justificada pelo requisitante do adiantamento e aprovada pelo ordenador de despesa, que não possa aguardar os trâmites normais ou ocorra em casos excepcionais em razão de emergência ou urgência.”



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 6

Tal constatação denota **desídia da Entidade, fundação pública subordinada à Lei de Licitações, em realizar a contratação do serviço de limpeza de suas unidades regionais por meio do processo licitatório, porquanto justifica a excepcionalidade da utilização do regime de adiantamento por meio de fracasso de procedimento licitatório realizado há oito anos**, em descumprimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal⁹.

Ainda, há de se mencionar que a Lei Complementar n.º 150/2015, a qual dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico e que permite a contratação de serviços de diarista, impõe que a finalidade desses serviços seja não lucrativa e apenas no âmbito residencial¹⁰.

Por outro lado, a CLT, em seu art. 3º, considera empregado “*toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário*”, dispositivo esse que pode ser aplicado ao presente caso.

Assim, não há que se falar em diarista contratada para prestar serviços de forma regular em empresa ou fundação. Neste caso, a contratação é irregular, podendo até ensejar danos ao erário fruto de possíveis demandas trabalhistas.

Outra falha diz respeito à **ausência de AVCB dentro do prazo de validade (item B.4)**. A Fundação alega que o imóvel que ocupa pertence à Secretaria de Justiça e da Cidadania, cabendo a essa a responsabilidade pelas providências a serem adotadas quanto ao projeto de atualização técnica para obtenção do certificado.

É de se registrar que a ausência de AVCB coloca em risco a integridade das pessoas e do patrimônio público. Por isso, em que pese o PROCON, conforme justificativas, promover anualmente a manutenção dos extintores e mangueiras de incêndio, não deve se omitir de tal responsabilidade, pois, mesmo não sendo o imóvel de sua propriedade, deve envidar esforços para obtenção do documento.

⁹ “XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

¹⁰ “Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana, aplica-se o disposto nesta Lei.”



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas

Fl. 7

Por fim, mais uma irregularidade capaz de comprometer as contas em análise, conforme cediça jurisprudência desse Tribunal, é a ausência do sistema de controle interno, na medida em que enfraquece a prevenção de irregularidades e desconformidades praticadas na gestão pública, além de afrontar o previsto nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

Observa-se que, a despeito das justificativas, tal falha já **foi objeto de apontamentos nos últimos oito relatórios** sem que o PROCON tomasse providências efetivas para sua implementação. **A reincidência da matéria encontra-se presente nas Contas de 2011 a 2020.**

A Fiscalização registrou que o servidor que exerce a função de contador foi designado para responder pelo setor de controle interno, sem prejuízo das suas atribuições, em clara afronta ao princípio da segregação de funções.

Dessa forma, ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** das contas em apreço, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar), da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993, e **aplicação de multa** ao responsável, nos termos dos artigos 36, parágrafo único, e 104, do mesmo diploma legal, pelos seguintes motivos:

1. **Item A.3.2** – Deficiências no planejamento, que denotam desconformidade com a gestão fiscal responsável, transparente e planejada, exigência do art. 1º, § 1º, da LRF, e alterações orçamentárias superiores à inflação, que contrariam as disposições contidas nos Comunicados SDG n.º 29/2010 e n.º 32/2015;
2. **Item B.1.5** – Divergência no saldo da dívida ativa, falha persistente, identificada na instrução das Contas de todos os exercícios entre 2009 e 2020 e que ainda não foi solucionada em ofensa aos princípios da transparência, insculpido no art. 1º, § 1º, da LRF, e da evidenciação contábil, consoante art. 83 da Lei n.º 4.320/1964;
3. **Item B.2.5** – Desacertos na execução de despesas em regime de adiantamento, que, além de contrariarem a legislação estadual de regência (arts. 1º, § 2º, 13, 16, 18, incisos III e V, e 20, do Decreto Estadual n.º 53.980/2009, e art. 2º, inciso IV, do Decreto n.º 63.316/2018), bem como a jurisprudência dessa Corte, evidenciaram contratação habitual de diaristas pela Fundação, o que ofende o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o art. 68 da Lei n. 4.320/64 e o art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual n.º 53.980/2009;



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

Fl. 8

4. **Item B.4** – Ausência de AVCB dentro do prazo de validade, em desacordo com o Decreto Estadual n.º 63.911/2018;
5. **Item D.5.1** – Não instituição do sistema de controle interno, em afronta aos arts. 70 e 74 da Constituição Federal.

São Paulo, 1 de fevereiro de 2022.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/52/69

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-p processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-NF-UL-5VQ9-73P7-DYXW



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq