

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

Processo n.º: TC-2821.989.19-1

Entidade: Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A - EMDEC

Dirigentes: Carlos José Barreiro - Diretor-Presidente
Período: 08/01/2019 a 16/04/2019, 30/04/2019 a 17/11/2019 e 03/12/2019 a 31/12/2019
 Paulo Bojikian Giglio - Substituto
Período: 01/01/2019 a 07/01/2019, 17/04/2019 a 29/04/2019 e 18/11/2019 a 02/12/2019

Matéria: Balanço Geral do Exercício de 2019

Excelentíssimo Senhor Auditor,

Tratam os presentes autos do Balanço Geral do Exercício de 2019 da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A - EMDEC.

A instrução da matéria coube à Unidade Regional de Araras - UR-10, cujo relatório registrou diversos achados de auditoria¹, dentre os quais se destacam: (i) inadequações às regras de governança dispostas na Lei das Estatais (**itens A.2, B.2, B.3, B.4, B.5, D.2 e E.1**); (ii) impropriedades na escrituração contábil (**itens C.3.6.1, C.9, C.10, C.13, D.3 e E.2**); (iii) passivo a descoberto e resultados orçamentário e patrimonial negativos (**itens C.9.1, C.9.3, C.9.4 e E.2**); e (iv) índices de liquidez desfavoráveis (**item C.9.6**) (evento 33.29).

¹ **A.2 - RECEITA OPERACIONAL:** • Descumprimento dos princípios contábeis e do disposto na Lei Federal n.º 13.303/2016; **B.2 - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO:** • O Regimento Interno da Empresa, disciplinando sobre a organização e competências da Auditoria Interna, bem como a função de Conformidade e Gerenciamento de Riscos, não foi instituído; • Desatendimento ao disposto nos artigos 17 (não foi informado se os membros do Conselho de Administração reúnem os requisitos exigidos na Lei), 19 (não foi informado se foi garantida a participação, no Conselho de Administração, de representantes dos empregados e dos acionistas minoritários), 22 (não foi informado se o Conselho de Administração possui membros independentes) e 23, § 2º (não foi informado se o Conselho de Administração promoveu a análise anual de atendimento das metas e

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

Regularmente notificados (evento 46.1), a Origem e o ex-prefeito apresentaram as justificativas e documentos que entenderam pertinentes (eventos 58 e 79).

resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo), da Lei n.º 13.303/2016; **B.3 - DIRETORIA:** • Desatendimento ao disposto nos artigos 10 (não foi informada a existência de comitê estatutário para verificação de conformidade dos processos de indicação e de avaliação de membros para os Conselhos de Administração e Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros), 17 (não foi informado se os Diretores reúnem os requisitos exigidos na Lei), 23, *caput* (não foi informado se a investidura no cargo da Diretoria foi precedida da assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, devidamente aprovada pelo Conselho de Administração), e § 1º, incisos I (não foi informado se a Diretoria apresentou o plano de negócios para o ano seguinte, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior) e II (não foi informado se a Diretoria apresentou estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidade para, no mínimo, os próximos cinco anos, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior), da Lei n.º 13.303/2016; • Possível descumprimento ao artigo 52 do Estatuto Social; **B.4 - COMITÊ DE AUDITORIA ESTATUTÁRIO (CAE):** • Desatendimento ao disposto no artigo 24 (não foi informado se a sociedade de economia mista possui em sua estrutura societária Comitê de Auditoria Estatutário - CAE como órgão auxiliar do Conselho de Administração) da Lei n.º 13.303/2016; **B.5 - CONSELHO FISCAL:** • Desatendimento ao disposto no artigo 26, § 1º (não foi informado se os membros do Conselho Fiscal possuem formação acadêmica compatível com o exercício da função e se exerceram, por no mínimo três anos, cargo de direção ou assessoramento na administração pública ou cargo de conselheiro fiscal ou administrador de empresa) da Lei n.º 13.303/2016; • Não há limite de reconduções para membros do Conselho Fiscal, desatendendo ao disposto no artigo 13, inciso VIII, da Lei n.º 13.303/2016; • Possível descumprimento ao artigo 65 do Estatuto Social; **C.3.6.1 - BENS PATRIMONIAIS:** • Inexistência de teste de recuperabilidade (*impairment*) dos ativos permanentes da empresa, conforme determinam as NBCs TG 01 e 27; **C.9 - ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS:** • As demonstrações financeiras não foram elaboradas segundo os rigores da Lei n.º 6.404/1976 e dos Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC); **C.9.1 - SITUAÇÃO PATRIMONIAL:** • Aumento na situação desfavorável do patrimônio líquido da EMDEC, que já apresentava quadro de passivo a descoberto, sendo este apontamento recorrente dos relatórios de contas anteriores; **C.9.3 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DAS RECEITAS E DESPESAS:** • Resultado do exercício negativo em R\$ 5.137.251,00; **C.9.4 - INFLUÊNCIA DO RESULTADO DO EXERCÍCIO SOBRE O PATRIMÔNIO LÍQUIDO:** • O resultado negativo de 2019 aumentou a situação desfavorável do patrimônio líquido de 2018; **C.9.6 - DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ E DE ENDIVIDAMENTO:** • Situação financeira desfavorável, considerando os Índices de Liquidez Imediata e Geral e Quociente de Endividamento; **C.9.7 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO:** • A sociedade de economia mista não elaborou o plano de investimento para o exercício em andamento; **C.10 - DESPESAS CORRENTES / DESPESAS OPERACIONAIS / CUSTOS:** • Possíveis inconsistências nos relatórios contábeis da sociedade de economia mista, vez que há divergências no total de despesas presente na Demonstração de Resultado do Exercício e no valor constante do Balancete de Despesas apresentado; **C.13 - RECEITAS:** • As receitas oriundas das multas de trânsito, bem como das aplicadas às empresas de transporte coletivo, são contabilizadas pelo regime de caixa, contrariando o regime de competência, ao qual estão submetidas as empresas, conforme artigo 177 da Lei n.º 6.404/1976; **D.2 - AUDITORIA INTERNA:** • A sociedade de economia mista não possui Auditoria Interna instituída; **D.3 - AUDITORIA INDEPENDENTE:** • Parecer da auditoria independente traz a informação de que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria independente sobre as demonstrações contábeis da EMDEC; **D.4 - CÓDIGO DE CONDUTA E INTEGRIDADE:** • A EMDEC não disponibilizou o Código de Conduta e Integridade no sítio eletrônico da empresa; **E.1 - TRANSPARÊNCIA:** • A sociedade de economia mista não cumpriu todos os requisitos mínimos de transparência estabelecidos pelo artigo 8º da Lei das Estatais e pelo Decreto Estadual n.º 62.349/2016; • Os documentos resultantes do cumprimento dos requisitos de transparência não estão publicamente divulgados na internet de forma permanente e cumulativa; **E.2 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:** • Desatendimento das recomendações desta Corte de Contas.



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

Instada, a d. ATJ, sob o enfoque econômico-financeiro, manifestou-se pela irregularidade da matéria (evento 90.1).

Nesta oportunidade, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para oficiar 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, o *Parquet* de Contas acompanha as conclusões dos órgãos de instrução e entende que as falhas apontadas são de natureza grave e maculam as contas em exame.

O primeiro aspecto preocupante trata-se da situação econômico-financeira desfavorável, sem que a Administração tenha adotado medidas efetivas para revertê-la.

Pelo que se depreende de suas demonstrações contábeis, **a Companhia vem demonstrando, ao longo dos últimos exercícios, relevante descompasso entre suas receitas e despesas, redundando em sucessivos prejuízos.**

Sobre o tema, nos últimos exercícios, os resultados apurados foram os seguintes²:

Exercício	Resultado
2020	Prejuízo de R\$ (29.838.130,00)
2019	Prejuízo de R\$ (5.137.251,00)
2018	Prejuízo de R\$ (12.613.588,00)
2017	Lucro de R\$ 4.075.261,00
2016	Prejuízo de R\$ (19.202.751,00)
2015	Prejuízo de R\$ (29.815.359,00)

(sub examine)

Os resultados desfavoráveis, acumulados, elevaram em 2019 o **Patrimônio Líquido a descoberto** para o patamar de **R\$ 141.545.014,00** (item C.9.4), o que equivale a mais de onze meses de faturamento.

² Dados extraídos dos Relatórios da Fiscalização referentes a cada um dos exercícios.



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

Agravam a situação os índices de liquidez imediata e geral desfavoráveis, respectivamente, de **0,92** e **0,60**, além do alto quociente de endividamento, de **1,98** (item C.9.6).

Tais indicadores refletem a incapacidade da Origem em honrar seu passivo exigível.

O cenário financeiro fragilizado somado aos baixos índices de liquidez da Estatal constituem iminente risco de insolvência, ocasionando premente risco fiscal para a Administração Direta, em descompasso com a gestão fiscal responsável, transparente e planejada, exigência do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal³.

Acerca do panorama retrotranscrito, cumpre consignar o que bem aduziu a d. ATJ em seu Parecer (destaques acrescidos):

Tais ocorrências (itens C.9.1, C.9.3, C.9.4 e C.9.6), sobre as quais as defesas não aduziram qualquer justificativa, considero suficientemente graves para, em conjunto, macularem a matéria em exame, visto que **o resultado negativo, que causou piora na já desfavorável situação do patrimônio líquido da entidade, bem como os índices de liquidez imediata e geral e quociente de endividamento desfavoráveis demonstram incapacidade da EMDEC em saldar suas dívidas, caracterizando risco de insolvência e, conseqüentemente, risco fiscal para a Administração Direta.**

Ademais, reforça a gravidade das falhas o fato de que o resultado insatisfatório, o passivo a descoberto e os índices de liquidez e de endividamento insuficientes são **ocorrências reincidentes, que já deram causa a julgamentos de irregularidade das contas da EMDEC**, conforme trechos de sentenças das **contas de 2015 e de 2017**:

Conforme se depreende da instrução processual, o resultado do exercício revelou-se insatisfatório, apresentando grave déficit na ordem de R\$ 29.815.359,00, equivalente a 28,94% das receitas arrecadadas, fazendo aumentar a situação desfavorável do Patrimônio Líquido. Os fatos pioraram ainda todos os índices de liquidez da empresa e aumentou a sua dependência de terceiros, demonstrando que a estatal não dispõe de recursos para saldar suas dívidas, com premente risco fiscal. As falhas são graves e não permitem um julgamento no sentido da regularidade das contas. **A EMDEC passou**

³ “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.”



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

a representar um risco aos cofres municipais que, em última análise, é quem responderá por eventuais responsabilidades para com os terceiros. (TC-4539.989.15-2, Sentença do Auditor Dr. Valdenir Antonio Polizeli, de 15/03/2017)

Uma vez mais, sob o prisma econômico-financeiro, a Entidade não caminhou bem, e ainda que tenha conseguido um resultado positivo no exercício em exame, possui um passivo a descoberto no valor de R\$ 129.796.107,00 e um prejuízo acumulado em R\$ 215.665.195,00. A situação financeira desfavorável somada aos baixos índices de liquidez da sociedade de economia mista constituem iminente risco de insolvência, ocasionando premente risco fiscal para a Administração Direta. É de se notar que **a EMDEC vem sofrendo prejuízos sucessivos ao longo dos exercícios, sem que a Administração tenha se mostrado capaz de reverter esse cenário desfavorável.** (TC-1967.989.17-9, Sentença do Auditor Dr. Samy Wurman, de 22/04/2020)

O segundo aspecto que conduz à irregularidade da matéria diz respeito às **impropriedades na escrituração contábil** (itens C.3.6.1, C.9, C.10, C.13, D.3 e E.2).

Quando à **contabilização pelo regime de caixa das receitas com multas de trânsito e transporte**, além de desatender ao disposto no artigo 177 da Lei Federal n.º 6.404/1976⁴, redonda em insuficiência de registros contábeis das contas a receber, o que denota **falta de fidedignidade dos demonstrativos do Ente**.

Conforme **item E.2** da instrução fiscalizatória, tal ocorrência já foi objeto de recomendação em decisão do processo de análise das contas da EMDEC de 2014 (TC-895/026/14, julgado regular com ressalvas), consoante trecho a seguir citado, **tendo havido tempo hábil para sua resolução**:

De modo algum o regime de competência pode ser substituído pelo regime de caixa numa entidade empresarial, visto que tal atitude viola um princípio contábil. Assim, devem ser reconhecidas contabilmente as receitas de multa de trânsito ainda não cobradas que, no exercício, representavam 80% da arrecadação (R\$.51.864.272,13 de 2009 a 2014), com uma média de inadimplência de 16,92%. (TC-895/026/14, Sentença do Auditor Márcio Martins de Camargo, de 22/10/2018, transitada em julgado em 28/11/2018)

⁴ “Art. 177. A escrituração da companhia será mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e desta Lei e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.”



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

Sobre as multas aplicadas, observa-se ainda que os meios utilizados pela Origem para sua cobrança não estão tendo resultado satisfatório, face ao **exorbitante valor de penalidades prescritas no exercício, no montante de R\$ 31.948.318,72** (item C.13), acentuando a supramencionada situação econômico-financeira desfavorável.

A eficiência na cobrança de tais recursos poderia amenizar o quadro preocupante de suas finanças. Destarte, urge-se que seja apresentado plano contundente de cobrança de tais débitos.

Ainda quanto à falta de fidedignidade dos demonstrativos, as inconsistências apuradas pela Fiscalização nos relatórios contábeis da empresa (item C.10), mesmo que a defesa tenha alegado equívoco na emissão do relatório das despesas enviado a esse Tribunal e tenha apresentado balancete que retrata a equivocada composição das despesas que alimentaram a DRE, exprimem desídia quanto ao atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Em relação à inexistência de teste de recuperabilidade (impairment) dos ativos permanentes da empresa (itens C.3.6.1 e D.3), em afronta aos princípios da transparência e da evidenciação contábil, contribui para macular as contas *sub examine*, ainda que a Origem tenha comprovado sua realização no exercício seguinte, vez que as notícias de medidas supostamente tomadas pela entidade para saneamento das falhas não podem pretender ultrapassar os **princípios da anualidade**, consagrado no artigo 2º da Lei Federal n.º 4.320/1964⁵, e **da competência**, que norteia o exercício da atividade contábil.

Ainda sobre o tema, cabe salientar que houve contratação de auditoria independente no exercício, cujo parecer revela, em síntese, que **não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria independente sobre as demonstrações contábeis da EMDEC** (item D.3), o que reforça as aludidas constatações quanto às falhas na escrituração contábil da empresa.

⁵ “Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”



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

Por fim, quanto às inadequações às regras de governança dispostas na Lei das Estatais (itens A.2, B.2, B.3, B.4, B.5, D.2 e E.1), não assiste razão às alegações da Origem.

A despeito das justificativas da defesa, os recursos provenientes das atividades abrangidas pelo objeto social da EMDEC são, conforme aponta a Fiscalização e corroborou a ATJ, recursos gerados pela empresa em sua atividade fim, devendo, portanto, serem contabilizados como receita operacional bruta.

Assim, **a referida falha configura descumprimento aos princípios contábeis e, consequentemente, ofensa à Lei Federal n.º 13.303/2016, visto que a Empresa presumiu receita bruta operacional inferior a R\$ 90.000.000,00, embora o montante efetivamente auferido tenha sido superior a esse valor, o que torna compulsório o atendimento a todo o Título I da referida Lei.**

No tocante ao tema, cumpre aduzir o que decidiu o E. Tribunal de Justiça de São Paulo na Apelação Cível n.º 1045179-59.2018.8.26.0114, da Comarca de Campinas, atinente, dentre outros tópicos, à aplicação da Lei das Estatais à EMDEC no que tange à impossibilidade de ocupação do cargo de Diretor-Presidente da Empresa pelo Secretário Municipal de Transportes, reforçando a posição do *Parquet*, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO POPULAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - PODER DE POLÍCIA - MULTA DE TRÂNSITO - **VEDAÇÃO À OCUPAÇÃO DO CARGO DE DIRETOR-PRESIDENTE DA EMDEC PELO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TRANSPORTES** - A ilegitimidade passiva da Câmara Municipal de Campinas foi corretamente reconhecida pelo r. Juízo 'a quo' - Inteligência da Súmula nº 525 do STJ - Malgrado o entendimento do E. STJ de impedir o exercício do poder de polícia para aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista, é necessário aferir a forma pela qual a sanção se deu - Multas de trânsito por meio de radar fotográfico ou lavradas por policial militar que se afiguram lícitas - Precedentes desta C. Câmara - Ausência de elementos que afastem a competência da corrê EMDEC para aplicar multas de trânsito - Concessão da tutela pleiteada que implicaria em violação à separação de Poderes - Prevalência da presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos - **A Lei nº 13.303/16 se aplica à corrê EMDEC**, mas não à corrê COHAB/Campinas, visto que a primeira, diferentemente da segunda, **possui receita operacional bruta superior a R\$ 90 milhões, razão pela qual é ilícita a ocupação do cargo de Diretor Presidente da EMDEC pelo Secretário Municipal de Transportes** - Inteligência dos artigos 1º, § 1º e 17, § 2º, ambos da Lei nº 13.303/16 - Verificada a ilicitude do Decreto Municipal nº 19.369/16, não pode ele ser



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

utilizado como forma de burla à Lei nº 13.303/16, sob pena de violação ao disposto nos artigos 84, IV e VI, e 173, ambos da CF - Litigância de má-fé da corrê EMDEC não verificada - Inteligência do art. 80 do CPC - Recursos voluntários e oficial desprovidos, com determinação.

[...]

Demais disso, **andou bem o r. Juízo a quo ao concluir pela aplicação da Lei nº 13.303/16, o Estatuto das Empresas Estatais, à corrê EMDEC,** mas não à corrê COHAB/Campinas.

Isso porque como o art. 1º, § 1º, da Lei nº 13.303/16 prevê que “[o] Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais)”, é certo que o art. 17, § 2º, I, do mesmo diploma legal - que veda “a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria [...] de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo” - se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista que registraram, no exercício social anterior, receita bruta superior a R\$ 90 milhões.

Ora, se por um lado, é patente que a corrê COHAB/Campinas não atinge receita bruta superior a R\$ 90 milhões, visto que em 2017 auferiu pouco mais de R\$ 20 milhões (fl. 485), por outro lado, **há diversos elementos dos autos que demonstram que a corrê EMDEC possui receita bruta anual superior à cifra de R\$ 90 milhões,** como bem apontado pelo r. Juízo a quo ao asseverar que “a EMDEC juntou demonstrativo contábil do ano de 2015, apontando receita operacional bruta de cerca de cento e dez milhões de reais (fls. 258). O autor popular juntou reportagem afirmando que a EMDEC havia recebido cerca de noventa milhões de reais em 2017, somente em multas de trânsito (fls. 486). O Ministério Público juntou parecer (fls. 591/600) concluindo que o ingresso bruto de recursos da EMDEC (que pode ser considerado idêntico à receita operacional bruta) foi da ordem de R\$ 121 milhões em 2016 e R\$ 161 milhões em 2017 (fls. 597)”.

Nessa conformidade, razão assiste ao autor popular quando alega que se mostra indevida a ocupação do cargo de diretor-presidente da corrê EMDEC pelo Secretário Municipal de Transportes, visto que isso implica em violação ao citado art. 17, § 2º, I, da Lei nº 13.303/16.

Importante ressaltar que a principal defesa apresentada pela corrê EMDEC e Municipalidade ré reside no Decreto Municipal nº 19.369/16 (fls. 377/381), que “[r]egulamenta o estatuto jurídico das empresas públicas e de economia mista, da administração indireta deste município [de Campinas]” e cujo art. 1º prevê o seguinte:



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

“Art. 1º - Este Decreto regulamenta, no âmbito da administração pública municipal indireta, o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista. § 1º - A empresa pública e sociedade de economia mista com receita operacional bruta no exercício social anterior inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões), nos termos do disposto no § 1º do Art. 1º da Lei Federal nº 13.303/2016, deverá cumprir na integralidade o disposto neste Decreto. § 2º - A empresa pública e de economia mista não enquadrada na exceção prevista conforme parágrafo anterior, deverá cumprir, além das disposições deste Decreto, a integralidade do constante na Lei Federal nº 13.303/2016. § 3º - Todas as empresas públicas e de economia mista estão sujeitas ao cumprimento do disposto nos Títulos II e III da Lei nº 13.303/2016, e, deverão elaborar o respectivo Regulamento Interno de Licitações e Contratos, observando-se suas especificidades e os requisitos legais, especialmente o disposto no Art. 40 dessa Lei. § 4º - O cálculo da receita bruta operacional, nos termos do § 1º deste, levará em conta as receitas informadas nas demonstrações financeiras do exercício social anterior, decorrentes exclusivamente da comercialização de bens e da prestação de serviços compreendidos no objeto da empresa estatal ([§ 4º] acrescido pelo Decreto [Municipal] 19.930, de 21/06/2018” [g.a.].

Da simples leitura dos seus termos, logo se vê que a edição do Decreto Municipal - em especial do § 4º do seu art. 1º - representa tentativa de afastar a aplicação da Lei nº 13.303/16 às empresas públicas e sociedades de economia mista municipais, em especial, à corrê EMDEC, pois ao prever que, para fins do cálculo da receita bruta, serão consideradas apenas as receitas *“decorrentes exclusivamente da comercialização de bens e da prestação de serviços compreendidos no objeto da empresa estatal”*, não se computariam, por exemplo, as multas de trânsito que, somente em 2015, representaram mais de R\$ 62 milhões, sendo que a receita total da corrê EMDEC naquele ano foi de aproximadamente R\$ 111 milhões (fl. 737).

Inócua, todavia, essa tentativa empreendida pelo Executivo municipal de burla à legislação federal.

Isso porque, antes de tudo, o art. 173 da CF exige lei em sentido formal para regular o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, sendo certo que o decreto, norma de caráter infralegal, não substitui a reserva de lei para tratar da matéria, conforme determinação expressa da Constituição Federal.

Além disso, ainda que se considere o decreto municipal como forma de expressão do poder regulamentar do Executivo municipal na forma do art. 84, IV, da CF, é certo que **jamais poderia ir além do texto de lei a fim de inovar originariamente no ordenamento jurídico, intento esse que se comprova pelo afastamento integral da Lei nº 13.303/16 à corrê EMDEC se aplicado integralmente o referido Decreto Municipal ao caso em tela.** De notar, também, que o dito decreto municipal tampouco pode ser considerado como decreto autônomo nos termos do art. 84, VI, da CF, pois não diz respeito a questões organizativas da Administração Pública.



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

Nem se alegue violação à cláusula de reserva de plenário prevista no art. 97 da CF e na Súmula Vinculante nº 10, visto que se equiparando o mencionado Decreto Municipal a ato administrativo vez que lhe falta generalidade e abstração mostra-se incabível o controle de constitucionalidade, resolvendo-se a questão no âmbito da (i)legalidade.

Em arremate, o princípio da eficiência não justifica o desrespeito à Lei nº 13.303/16, até porque milita em favor do legislador federal a presunção de que o referido princípio foi considerado na elaboração da citada lei, pois se trata de princípio constitucional administrativo explicitamente previsto no art. 37, caput, da CF.

(TJSP, 2ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível n.º 1045179-59.2018.8.26.0114, Relator: Carlos von Adamek, j. 24/07/2020, destaques acrescidos)

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, alíneas “b” (infração à norma legal ou regulamentar) e “c” (ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), c/c § 1º (reincidência), 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 motivos a seguir relacionados:

1. **Itens A.2, B.2, B.3, B.4, B.5, D.2 e E.1** – Inadequações às regras de governança dispostas na Lei das Estatais, mormente o Título I desse diploma legal;
2. **Itens C.3.6.1, C.9, C.10, C.13, D.3 e E.2** – Improriedades na escrituração contábil, em reincidência, desatendendo-se o artigo 177 da Lei Federal n.º 6.404/1976, além dos princípios da transparência e da evidenciação contábil;
3. **Itens C.9.1, C.9.3, C.9.4, C.9.6 e E.2** – Passivo a descoberto, resultados orçamentário e patrimonial negativos e índices de liquidez desfavoráveis, em reincidência, constituindo iminente risco de insolvência, o que ocasiona premente risco fiscal para a Administração Direta, em descompasso com a gestão fiscal responsável, transparente e planejada, exigência da Lei das Estatais e do artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
4. **Item C.13** – Ineficácia dos métodos de cobrança das multas aplicadas, face ao exorbitante valor de penalidades prescritas no exercício, no montante de R\$ 31.948.318,72, o que acentua a mencionada situação econômico-financeira desfavorável.



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

Por fim, pugna-se pela expedição de **determinação à Entidade para que providencie sua adequação às regras de governança dispostas na Lei das Estatais, bem como a apresentação de plano contundente de melhoria das suas contas e de cobrança das multas de trânsito e de transporte aplicadas**

São Paulo, 8 de março de 2022.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/64/69