



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

Processo: TC-2874.989.19-7

Entidade: Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru - EMDURB

Dirigentes: Elizeu Eclair Teixeira Borges - Presidente
Período: 21/01/2019 a 28/10/2019 e 02/11/2019 a 22/12/2019
 Daniel Chan Escobar - Substituto
Período: 01/01/2019 a 20/01/2019 e 23/12/2019 a 31/12/2019
 João Carlos Tascin - Substituto
Período: 29/10/2019 a 01/11/2019

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 Urbano e Rural de Bauru - EMDURB.

A instrução da matéria coube à Unidade Regional de Araraquara - UR-13, cujo relatório registrou diversos achados de auditoria¹, dentre os quais se destacam: (i) despesas impróprias com multas e juros de mora decorrentes de pagamentos em atraso (**item 4.2.4**); (ii) situação de iliquidez (**item 5.4**); (iii) quebra da ordem cronológica de pagamentos a fornecedores (**item 9**); e (iv) realização excessiva e contumaz de horas extras por parte de alguns servidores da entidade (**item 10.1.4**) (evento 11.37).

¹ **3 - DA FINALIDADE E DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO:** • Constatadas incoerências e ausência de critério no uso de indicadores, unidades de medida e no estabelecimento das metas físicas dos programas/atividades; **4.1 - FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS:** • Existência de créditos antigos a receber sem que a Origem tenha tomado medidas efetivas para realização das cobranças, demonstrando ausência de uma política adequada de arrecadação de receitas e controle da inadimplência; **4.2.1 - MULTAS DE TRÂNSITO:** • Os valores auferidos com multas de trânsito não estão sendo repassados numa periodicidade satisfatória à Prefeitura, podendo comprometer a execução de serviços de infraestrutura de trânsito no município; **4.2.2 - TERMO DE ACORDO N.º 638/2011:** • A empresa não vem honrando os compromissos assumidos em



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**

Regularmente notificada (evento 23.1), a Origem apresentou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes (evento 68).

Instada, a d. ATJ, sob o enfoque econômico-financeiro, manifestou-se pela regularidade da matéria, com recomendações (evento 84.1).

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.

acordo com a Prefeitura; **4.2.4 - DESPESAS IMPRÓPRIAS COM JUROS E MULTAS POR ATRASOS:** • Despesas impróprias com multas e juros de mora decorrentes de pagamentos em atraso, atingindo o montante de R\$ 171.700,15 somente em 2019; **4.2.6 - REGIME DE ADIANTAMENTO:** • Diversas falhas constatadas nos gastos sob o regime de adiantamento, inclusive relacionadas à falta de economicidade e despesas impróprias; **5.4 - DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ E DE ENDIVIDAMENTO:** • A empresa apresenta liquidez insuficiente em todos os índices analisados (imediate, corrente, seca e geral), evidenciando um preocupante nível de insolvência e premente risco fiscal para a Administração Direta; **9 - ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS:** • Recorrentes quebras da ordem cronológica de pagamentos em desacordo com os termos da Lei Federal n.º 8.666/1993; **10.1 - QUADRO DE PESSOAL:** • Diversas inconsistências entre os dados do quadro informado ao Sistema AudeSP com aqueles obtidos no decorrer da fiscalização; **10.1.1 - TERMO DE AJUSTE DE CONDUITA FIRMADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO:** • Descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduita firmado com o Ministério Público, no que diz respeito ao quantitativo de cargos em comissão; **10.1.3 - FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES COMISSIONADOS:** • Controle de frequência diferenciado para os cargos em comissão, sem o mesmo rigor aplicado para os demais funcionários, ferindo o princípio da igualdade; **10.1.4 - HORAS EXTRAS:** • Realização excessiva e contumaz de horas extras por parte de alguns servidores da entidade, descaracterizando eventualidades capazes de justificar o vulto de tais despesas; **12 - TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS:** • A Origem novamente não demonstrou a adoção de providências no sentido de apurar responsabilidades no que tange às baixas contábeis ocorridas no exercício anterior decorrentes de cheques prescritos; • Não há inventários e termos de responsabilidade quando ocorre mudança pela guarda do setor de almoxarifado; • Permanecem as inconsistências relativas ao setor de controle de frota; • Levantamento dos bens patrimoniais e confecção dos termos de responsabilidade apenas parcial; • Não existe controle formal da saída e retorno dos bens patrimoniais enviados para conserto; • Os bens imóveis constantes do balanço não estão registrados em cartório em nome da EMDURB; **15.4 - AUDITORIA INDEPENDENTE:** • Inúmeras falhas registradas no Relatório de Auditoria Independente e diversas recomendações não acatadas; **15.5 - CONTROLE INTERNO:** • A empresa ainda não possui um manual de controle interno devidamente formalizado e implementado; • Atendimento parcial às recomendações do Controle Interno; **16 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS:** • Divergências e incoerências em informações prestadas ao Sistema AudeSP; • A empresa não vem cumprindo a contento o princípio constitucional da transparência e as demais legislações que regem a matéria; • Desatendimento às recomendações deste E. Tribunal.



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**

No mérito, inobstante a respeitável posição da d. ATJ, o *Parquet* de Contas entende que a defesa não logrou êxito em afastar as inúmeras falhas capazes de macular o julgamento das contas em exame.

Ab initio, cumpre destacar que as notícias de medidas supostamente tomadas pela entidade para saneamento das falhas aqui evidenciadas não podem pretender ultrapassar os **princípios da anualidade**, consagrado no artigo 2º da Lei Federal n.º 4.320/1964², e **da competência**, que norteia o exercício da atividade contábil.

O principal aspecto preocupante é relacionado à situação fiscal da EMDURB, na qual as impropriedades identificadas denotam **desconformidade com a gestão responsável, transparente e planejada**, exigência da Lei das Estatais³.

A despeito de a empresa ter registrado resultado orçamentário positivo no exercício, no valor de **R\$ 1.949,91**, correspondente a 0,003% da receita auferida em 2019 (item 5.2), a Fiscalização constatou descumprimento da entidade ao Termo de Acordo n.º 638/2011, formalizado junto à Prefeitura Municipal de Bauru para fins de compensação de valores devidos a esta, havendo saldo a pagar ao município no importe de R\$ 759.535,28, inclusas neste valor parcelas devidas no exercício *sub examine* (item 4.2.2).

² “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.”

³ “Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta Lei.

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, **com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos**;

Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento.

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, **promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo**, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.” (destaques acrescidos)



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

Ocorre que a obrigação, caso tivesse sido paga tempestivamente, teria revertido o superávit, gerando, conseqüentemente, déficit orçamentário.

A situação se agrava considerando que a entidade reteve indevidamente da Prefeitura valores auferidos com multas de trânsito, os quais continuam sendo depositados em conta corrente da EMDURB, inobstante o controle contábil e financeiro das infrações de trânsito constituir-se atribuição da Prefeitura Municipal de Bauru desde o exercício de 2011. Havia, em 31/12/2019, saldo de **R\$ 287.513,10** a repassar ao município, relativo a valores creditados na conta da empresa no período de novembro/2018 a dezembro/2019 (item 4.2.1).

Em suas justificativas, a Origem informa que “*de fato, algumas vezes ocorrem atrasos nos repasses ao Município, o que se dá por absoluta falta de disponibilidade financeira*” (destaque acrescido), configurando espécie sub-reptícia de operação de crédito, além de denotar insuficiência financeira para o cumprimento de suas obrigações.

Tal cenário se torna ainda mais evidente com a constatação de que a entidade realizou pagamentos em atraso de fornecedores, tributos, contribuições sociais e parcelamentos, o que onerou os cofres da empresa com juros de mora e multas no montante de **R\$ 171.700,15** (item 4.2.4), sendo que a EMDURB, em sua defesa, informou que “*tais atrasos se deram por evidente falta de fluxo de caixa, não sendo apurada responsabilidade, pois tais atrasos não ocorreram por má-fé, e sim por ausência de numerário*” (destaque acrescido).

Agrega-se ao juízo de irregularidade a **situação de iliquidez da empresa** (item 5.4). Observando o **baixo índice de liquidez imediata** de 0,03, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida, a entidade dispunha de apenas três centavos para saldá-la, é possível verificar a **indisponibilidade financeira da EMDURB frente aos compromissos de curto prazo**.

No que tange à quebra da ordem cronológica de pagamentos aos credores (item 9), a EMDURB afirma ter ocorrido devido a desencontros de datas nas análises e conferências executadas pelas Secretarias da Prefeitura Municipal de Bauru, a quem a empresa presta serviços, e que os casos foram justificados, sendo que as quebras de ordem cronológica são cada vez menos frequentes.



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

No entanto, em que pesem as justificativas ofertadas, a Origem deve adotar medidas efetivas a fim de evitar a preterição de credores, o que deve ocorrer apenas em caráter excepcional, devidamente justificado, conforme determina o artigo 5º da Lei Federal n.º 8.666/1993⁴.

Outro aspecto que merece atenção é a existência de créditos a receber da Prefeitura Municipal, relativos a contratos de prestação de serviços, desde o exercício de 2014, no valor de R\$ 277.566,72 (item 4.1). Em sua defesa a Origem alega que realiza cobranças via e-mail e verbalmente. No entanto, **as medidas anunciadas não se mostraram eficazes**. Assim, deve a EMDURB manter estrutura adequada e eficaz de cobrança sistemática da dívida e, esgotadas as tentativas de pagamento espontâneo do débito, adotar medidas com vistas à cobrança judicial, já que tais valores poderiam amenizar o cenário de insolvência da empresa.

Por fim, quanto à realização excessiva e contumaz de horas extras por parte de alguns servidores da entidade (item 10.1.4), mister consignar que a realização de trabalho extraordinário de forma habitual, além de **colocar em risco o erário com eventuais passivos trabalhistas**, caracteriza **desídia e ineficiência no uso dos recursos públicos**, vez que a sobrejornada combina remuneração maior pela hora trabalhada com qualidade inferior do serviço prestado, conforme já decidiu esse Tribunal:

“Ainda, **a execução de horas extras é prejudicial ao interesse público primário e secundário, na medida em que a hora trabalhada tem maior remuneração e porque prejudicial à saúde do trabalhador, revelando ao tempo a baixa na qualidade do serviço prestado.**”

(TCESP, Primeira Câmara, TC-2279/026/15, Contas de 2015 da Prefeitura Municipal de Valparaíso, Relatoria: Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 30/05/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 14/07/2017, destaque acrescido).

⁴ “Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”



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

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 seguintes motivos:

1. **Itens 4.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4, 5.4, 9 e 10.1.4** – Situação de iliquidez, reincidente, agravada pela ausência de pagamento de parcela devida à Prefeitura Municipal, pela retenção indevida de valores do município, pelo pagamento de despesas impróprias com multas e juros de mora decorrentes de pagamentos em atraso, pela ineficácia da cobrança de créditos a pagar da Prefeitura, pela quebra da ordem cronológica de pagamentos a fornecedores e pela realização excessiva e contumaz de horas extras por parte de alguns servidores da entidade, denotando desconformidade com a gestão responsável, transparente e planejada, exigência da Lei das Estatais, bem como descumprimento à Lei de Licitações (quebra da OCP) e legislação trabalhista (realização de trabalho extraordinário de forma habitual).

São Paulo, 7 de março de 2022.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/64/69



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