



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO: TC – 05614/18

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo Municipal. Administração Direta. Exercício de 2017. Secretaria do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa. Regularidade com ressalvas da prestação de contas. Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios. Liberação de microcrédito. Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios – Crédito Cidadão/Banco Cidadão. Classificação da despesa como extraorçamentárias. Ausência de indicação de danos ao erário. Irregularidade formal das contas. Multa. Recomendações.

Recurso de Reconsideração. Conhecimento e não provimento.

RECURSO DE APELAÇÃO. Conhecimento, provimento parcial, regular com ressalvas, mantendo-se integralmente os demais termos da decisão recorrida.

ACÓRDÃO APL – TC 00460/22

RELATÓRIO

A 2ª Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em **21/03/13**, examinou o **PROCESSO TC-05614/18** pertinente à **Prestação de Contas da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda (SETRAB) do Município de João Pessoa**, referente ao **exercício de 2017**, tendo decidido por meio do **AC2 TC 01987/21**:

- **JULGAR REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda (SETRAB) do Município de João Pessoa, de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA;
- **JULGAR IRREGULAR** a prestação de contas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP), de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA, sob o aspecto formal, em razão da execução de despesas relativas à concessão de microcrédito pela via extraorçamentária, quando deveria ocorrer pela via orçamentária, sem imputação de débito por ausência de indicação de danos ao erário;
- **APLICAR MULTA de R\$ 2.000,00** (dois mil reais), valor correspondente a 34,75 UFR-PB3 (trinta e quatro inteiros e setenta e cinco centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), a então Secretária do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa, Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA (CPF 696.206.014-91), por ato ilegal de gestão, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93, ASSINANDO-LHE O PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS, contado da publicação desta decisão, para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- **EXPEDIR RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Secretária do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa (SETRAB), no sentido de que as falhas apuradas sejam evitadas, assim como a adoção das seguintes medidas, em consonância com o pronunciamento ministerial:
 - Elaborar relatórios detalhados que reflitam as atividades exercidas pelo órgão no exercício cujas contas são apresentadas;
 - Elaborar juntamente com o Prefeito Municipal os instrumentos de planejamento orçamentário, a fim de que haja engajamento para seu cumprimento na medida do possível, evitando que tais instrumentos sejam tratados como meras formalidades;
 - Efetuar o correto registro das despesas, seja nos balanços e balancetes, seja nos empenhos;
 - Realizar levantamento que embase e comprove a contabilização da despesa referente à reforma e aquisição de patrimônio com a finalidade de promover evento social no Pavilhão do Chá como Ativo Não Circulante Imobilizado;
 - Implementar medidas que possibilitem um controle mais adequado na concessão das linhas de crédito, evitando beneficiar um mesmo negócio com uma mesma finalidade mais de uma vez, em detrimento de outros interessados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- Reavaliar os critérios de triagem dos beneficiários, bem como as maneiras de cobrança e as sanções aplicáveis aos devedores para aumentar os níveis de adimplência do Programa Banco Cidadão;
- Não emitir cheques antes da assinatura dos Termos de Adesão;
- Liberar recursos aos mutuários beneficiários das linhas de crédito de forma condicionada ao cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto no Plano de Negócios, bem como à adimplência das parcelas devidas nas etapas anteriores;
- Tomar as medidas para garantir a realização das reuniões mensais do Comitê Gestor do Fundo Crédito Cidadão;
- Retomar parcerias com entidades do Sistema S ou outras instituições que reúnam as condições exigidas, obedecendo às determinações técnicas e necessidades relatadas nos projetos, a fim de possibilitar a capacitação por pessoal do próprio Banco Cidadão, contanto que tenha qualificação em diversas áreas de empreendedorismo e administração;
- INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, §1º, IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Irresignada, a autoridade responsável interpôs **Recurso de Reconsideração**, apreciado pela **2ª Câmara** na sessão de **15/02/22**, que, por meio do **Acórdão AC2 TC 00435/22**, decidiu **conhecer do Recurso de Reconsideração**, mas, no **mérito, negar-lhe provimento**, mantendo integralmente o **Acórdão AC2 TC 01987/21**.

A autoridade responsável interpôs, então, o presente **Recurso de Apelação**, analisado pela **Unidade Técnica** que, em relatório de fls. 1199/1210, ratifica a incorreção da escrituração contábil da despesa para concessão de empréstimos, nos termos do **Acórdão AC2 TC 01987/21** e confirmados no **Acórdão AC2 TC 00435/22**, esclarecendo que a decisão sobre o julgamento das Prestação de Contas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios é exclusivamente de competência do Relator.

Redistribuídos os autos, por determinação regimental, coube a mim relatar o presente Recurso.

Em relatório de fls.1199/1210, a **Auditoria** procedeu à análise das razões recursais, ratificando a incorreção da escrituração contábil da despesa para concessão de empréstimos, nos termos do **Acórdão AC2 TC 01987/21** e confirmados no **Acórdão AC2 TC 00435/22**, e esclarecendo que a decisão sobre o julgamento das Prestação de Contas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios é exclusivamente de competência do Relator.

O Representante do **Ministério Público de Contas**, por sua vez, emitiu o parecer de fls. 1213/1216, no qual pugnou, preliminarmente, pelo **não conhecimento do Recurso de Revisão** e, no **mérito**, caso superada a preliminar, pelo **não provimento do recurso**.

O processo foi incluído na pauta da presente sessão, **ordenadas as comunicações de estilo**. É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

No plano preliminar, o **Recurso de Apelação** merece ser **conhecido**, pois é tempestivo e interposto por parte legítima.

Do exame dos autos, após julgamento de **Recurso de Reconsideração**, verifica-se a subsistência das **seguintes eivas**:

1. Apresentação de informações incompletas e incorretas no relatório detalhado das atividades desenvolvidas;
2. Execução de apenas uma pequena parte das despesas previstas para o exercício;
3. Execução incompleta das ações previstas no QDD;
4. Execução de despesas em valor significativamente inferior ao previsto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

5. Classificação incorreta de item de despesa, que deveria ter sido considerada despesa de exercícios anteriores;
6. Existência de normas esparsas e conflitantes acerca do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios;
7. Ausência de normativo oficial que defina as regras acerca de cada linha de crédito do Programa, conforme já constatado na PCA de 2016;
8. Concessão de crédito a beneficiários num mesmo endereço;
9. Divergência entre valores dos recebimentos relativos aos empréstimos concedidos;
10. Alta taxa de inadimplência do Programa;
11. Desrespeito ao limite estabelecido no Decreto 5.294/2005 para a linha de crédito Capital de Giro e desrespeito aos limites estabelecidos no portal eletrônico do Banco Cidadão, em três dos empréstimos concedidos em 2017;
12. Ausência de parceria do Programa com entidades do Sistema S para capacitação dos beneficiários, conforme estabelecido no artigo 5º do Decreto 5.294/2005;
13. Ausência de documentos nos processos de concessão;
14. Ocorrência de entrega de cheques em data anterior à assinatura do Termo de Adesão pelo beneficiário
15. Funcionamento irregular do Comitê Gestor do Fundo Crédito Cidadão;
16. Entrega integral dos valores concedidos, em cheque único, ao beneficiário, e não conforme cronograma físico-financeiro do Plano de Negócios;
17. Discrepâncias nos valores da despesa com pessoal;
18. Contabilização incorreta das concessões de empréstimos como despesas extraorçamentárias, como já constatado quando da elaboração do relatório de PCA de 2016;
19. Valores não comprovados no Balanço Patrimonial – Relativamente ao aumento não comprovado de 120% no ativo imobilizado.

De todas as **falhas** apontadas, a **única** que ensejou a **irregularidade das contas** do **Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP)** foi a contabilização incorreta das concessões de empréstimos como despesas extraorçamentárias. As **demais eivas** motivaram recomendações e aplicação de sanção previdenciária.

Por esta razão, o presente **Recurso de Apelação** centrou-se na contabilização incorreta das concessões de empréstimos como despesas extraorçamentárias.

Segundo a instrução processual, fls. 402, *a contabilização dos empréstimos realizados tem sido feita enquanto despesas extraorçamentárias, muito embora a receita com amortização de tais concessões tenha sido registrada como orçamentária. Tal procedimento prejudica a transparência dos lançamentos – uma vez que não há registros de empenhos realizados – e distorce os resultados orçamentários e financeiros do Fundo.*

Em sede de **defesa**, alegou-se tratar-se de **falha de natureza formal** e que a conduta contábil era adotada desde o início do programa, fato que, longe de escusar a atitude do gestor, só agrava o panorama processual.

O **voto do Relator** considerou, ainda, decisão nos autos do **Processo TC 15592/19** - Processo de Inspeção Especial da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa (SETRAB), relativamente ao **exercício de 2019**.

Naqueles autos, a **2ª Câmara desta Corte**, por meio do **Acórdão AC2 TC 01987/21**, abordando situação idêntica à encontrada nestes autos, **julgou irregulares as despesas, sob o aspecto formal**, relativas à concessão de microcrédito por meio do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios – Crédito Cidadão, posto que ao invés de “outras despesas correntes” o orçamento deveria consignar “inversões financeiras”, bem como sua execução deveria ocorrer pela via orçamentária e não pela via extraorçamentária, sem imputação de débito por ausência de indicação de danos ao erário. **Trata-se de precedente relevante, a confirmar, por meio de minudente análise, a impropriedade contábil, considerando ser grave o suficiente para macular a regularidade da despesa.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A petição recursal cita diversos Acórdãos deste Tribunal Pleno em que se decidiu considerar de menor gravidade falhas de contabilização em processos de PCA de Prefeituras Municipais e de Institutos de Previdência.

De fato, é relativamente comum que esta **Corte entenda pela menor gravidade falhas de natureza formal**, restringindo-se apenas a **recomendar** a correção de rotinas contábeis e **aplicar multa** ao responsável.

Entretanto, **o contexto dos presentes autos é totalmente diferente**. Para a realização das despesas de concessão de empréstimos foi usada a **via extra orçamentária**, o que, esclarece a Auditoria, compromete a rastreabilidade desses empréstimos, refletindo diretamente na análise da eficiência do próprio Programa (fls. 1207 do relatório de análise do Recurso de Apelação). Saliente-se que as receitas de amortização dos empréstimos foram registradas como receita orçamentária. A conduta compromete, ainda, a elaboração de outros demonstrativos contábeis, fato mencionado já no relatório técnico inicial (fl. 394):

*Cabe ressaltar também, que - como mencionado anteriormente - as despesas relativas à concessão de empréstimos (no valor de R\$ 7.893.500,00) foram registradas enquanto despesa extraorçamentária e, além disso, o recurso recebido a título de amortização dos empréstimos concedidos compõem a receita orçamentária de capital. O resultado de tal artifício é que a receita orçamentária fica a maior, enquanto que a despesa fica subavaliada - seu valor real é quase que R\$ 8 milhões superior ao valor atual. Pelo exposto, conclui-se que o resultado superavitário de R\$ 8.977.137,06, apresentado pela Gestão do fundo (fl. 100), **não representa a realidade contábil do fundo.** (grifo nosso)*

A alegação de existência de dotação orçamentária para execução dos empréstimos como despesa orçamentária, igualmente não autoriza a modificação do Acórdão atacado. **A irregularidade apontada reside na execução da despesa, e não na sua previsão.**

Prossegue o recorrente buscando comprovar a **existência das disponibilidades financeiras** por meio de extrato bancário e de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa. O fato não é relevante para o debate, uma vez que **não houve imputação de débito nem alegação, mesmo que de forma indireta, de dano ao Erário**. Ao contrário, o **Acórdão AC2 TC 01987/21** expressamente consignou, em seu **item II**:

II) JULGAR IRREGULAR a prestação de contas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP), de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA, sob o aspecto formal, em razão da execução de despesas relativas à concessão de microcrédito pela via extraorçamentária, quando deveria ocorrer pela via orçamentária, sem imputação de débito por ausência de indicação de danos ao erário; (grifo nosso)

A gravidade da eiva reside, portanto, na **ausência de transparência** decorrente da equivocada contabilização das concessões de empréstimos por meio do Programa EMPREENDER – JP (posteriormente Banco Cidadão). **A petição recursal não trouxe qualquer argumento robusto para modificar a decisão recorrida.**

Entretanto, em **petição complementar**, o defensor da recorrente acostou aos autos cópias dos **Acórdãos AC1 TC 01472/18 e AC1 TC 001159/21**, que abordaram, dentre outras, a irregularidade em exame. Vejamos.

- O **Acórdão AC1 TC 01472/18** foi emitido nos autos do **processo TC 04650/15**, que tratou da análise conjunta das Prestações de Contas Anuais da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa e do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios – EMPREENDER JP, relativas ao **exercício de 2014**. Naqueles autos, a unidade técnica identificou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

"falta de detalhamento das receitas e despesas extra-orçamentárias, uma vez que as concessões de empréstimos e pagamentos destes (retornos) são evidenciados neste grupo". Eis a descrição técnica (fls. 28):

Desde 2012 (Processo TC Nº 10232/12) que a Auditoria recomendou o detalhamento das receitas e despesas extra-orçamentárias, uma vez que as concessões de empréstimos e pagamentos dos mesmos (retornos) são evidenciados nesse grupo, entretanto, no exercício de 2014 ainda não foi verificado esse detalhamento, dificultando a análise, por este Corpo Técnico, que busca a efetivação do princípio constitucional da economicidade e da transparência.

Não basta conceder melhorias para um grupo social, se isso compromete o erário. Também foi recomendado o devido acompanhamento pelo Banco Central do Brasil, de acordo com a Lei Federal 10.194/2001, art. 1º, II e III, que dispõe sobre Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM, e a Resolução do Conselho Monetário Nacional CMN 2874/2001 da Agência de Desenvolvimento de Pequenos Negócios, e ainda não se verificou esse acompanhamento.

A decisão da 1ª Câmara naqueles autos entendeu que a **falha existiu, mas não foi capaz de macular as contas prestadas**, como se depreende do trecho do **voto do Relator**:

Conforme apontado, restou uma irregularidade na prestação de conta do Fundo, qual seja, a escrituração e elaboração incorreta dos demonstrativos contábeis, sobretudo no que diz respeito às receitas e despesas extra-orçamentárias dificultando o trabalho da Auditoria em identificar com clareza, nos Balanços relativos ao Fundo (Programa) Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios – Empreender/JP, as informações sobre a amortização dos empréstimos concedidos pelo referido Fundo, visto que, segundo a Auditoria, todos os valores extra-orçamentários são registrados como receita extraorçamentária.

(...)

Neste contexto, a não apresentação de informações transparentes e fidedignas nos demonstrativos contábeis, não empresta a prestação de contas ares de fidedignidade e transparentes em seus balanços, nem tampouco permite ao controle externo e, bem assim a sociedade, acesso a elementos essenciais para a realização do relevante controle social, porquanto não é possível uma análise de como os empréstimos concedidos pelo EMPREENDER estão sendo amortizados e, sendo assim, atraindo cominação de multa ao gestor. (grifo nosso)

*O mencionado **Acórdão**, repise-se, **julgou REGULARES as contas prestadas**, limitando a reprimenda ao gestor à **aplicação de multa**.*

• Já o **Acórdão AC1 TC 01159/21** foi emitido nos autos do **processo TC 04685/16**, que tratou da análise da Prestação de Contas de responsabilidade do Sr. Márcio Diego Fernandes Tavares de Albuquerque, na condição de gestor da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda do Município de João Pessoa – Crédito Cidadão, referente ao **exercício financeiro de 2015** e do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios – Crédito Cidadão criado pela Lei Municipal 12.682/2013 em substituição ao EMPREENDER JP. Naqueles autos, a falha atinente à contabilização é exatamente igual à que ora examinamos, como descreve o relatório técnico, às fls. 5805:

O valor de R\$ 12.502.124,03 corresponde ao montante de empréstimos concedidos. Este registro extra-orçamentário das concessões de empréstimos é incorreto. Estas concessões, de acordo com a Lei 4320/64, deveriam ser registradas como despesa de capital – 4.5.90.66 – concessão de empréstimos e financiamentos. (grifo nosso)

A decisão consubstanciada no **Acórdão AC1 TC 01159/21** foi no sentido da **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da prestação de contas. O **voto do Relator** assim entendeu (fls. 5844):

Neste contexto, as irregularidades apontadas não emprestam a prestação de contas ares de fidedignidade e transparentes em seus balanços, nem tampouco permite ao controle externo e, bem assim à sociedade, acesso a elementos essenciais para a realização do relevante controle social, porquanto não é possível uma análise de como os empréstimos estão sendo amortizados e se os critérios de impessoalidade para a sua concessão estão sendo observados, resultando evidentes prejuízos ao erário público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O fato enseja recomendação para que o gestor adote medidas adequadas de modo a exercer o controle das finanças públicas, evitar distorções orçamentárias e financeiras e realizar a competente e eficiente seleção de crédito, cobrança, análise de risco de modo a evitar ainda mais prejuízos ao erário. (grifo nosso)

O mencionado **Acórdão** é de **19/10/21**, muito após, portanto, do final do **exercício de 2017**.

Assim, embora vislumbre falha importante na conduta da recorrente, **não se pode deixar de reconhecer as decisões citadas, por vários motivos**. O incorreto registro dos empréstimos vem sendo realizado desde, pelo menos, **2012**, como se vê dos relatórios técnicos, **mas nunca foi motivo de reprimenda mais séria por parte desta Corte**. Ademais, a decisão definitiva sobre a irregularidade dessa conduta somente se deu pelo **Acórdão AC1 TC 1472/18**, datado de **julho de 2018**, após, portanto, do exercício sob análise. Observe-se, ainda, que todas as decisões - inclusive a recorrida - **foram exaradas pela 1ª Câmara desta Corte**.

Por questões de **razoabilidade**, deve-se atentar, ainda, para a necessidade de **tratamento uniforme aos gestores**, com a concessão de tempo hábil para, diante de orientação deste Tribunal, ajustar suas condutas, em especial quanto a rotinas contábeis, como foi o caso. Assim, mesmo reconhecendo a eiva e considerando relevante sua repercussão, entendo que o Apelo deve prosperar no sentido de julgar **REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas do **Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP)**, de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA, sob o aspecto formal, mantendo-se integralmente os demais termos da decisão recorrida, inclusive com respeito à multa aplicada.

Voto, portanto, no sentido de que este **Tribunal Pleno** conheça do presente **Recurso de Apelação** e, no mérito, **CONCEDA-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, para julgar **REGULAR COM RESSALVAS** a prestação de contas do **Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP)**, de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA, sob o aspecto formal, mantendo-se integralmente os demais termos do **Acórdão AC2 TC 01987/21**, inclusive com respeito à multa aplicada.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC-05614/18, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, com o impedimento do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em conhecer do RECURSO DE APELAÇÃO supra caracterizado e, no mérito, CONCEDER-LHE PROVIMENTO PARCIAL, para JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas do Fundo Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios (EMPREENDER-JP), de responsabilidade da Senhora OLENKA TARGINO MARANHÃO PEDROSA, sob o aspecto formal, mantendo-se integralmente os demais termos do Acórdão AC2 TC 01987/21, inclusive com respeito à multa aplicada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.

*Sala das Sessões do TCE-PB – Plenário Ministro João Agripino. Sessão Presencial e Remota.
João Pessoa, 26 de outubro de 2022*

Assinado 28 de Outubro de 2022 às 09:55



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 27 de Outubro de 2022 às 10:40



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
RELATOR

Assinado 28 de Outubro de 2022 às 09:09



Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL