PROCESSO TC Nº 06124/19

JURISDICIONADO: Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo – EMPREENDER PB
OBJETO: Prestação de Contas, exercício de 2018
GESTORA: Amanda Araújo Rodrigues
ADVOGADO: André Freitas da Silva Félix e Adriano Ercy Souza Araújo
RELATOR: Conselheiro substituto Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS - ORDENADOR DE DESPESAS – FUNDO ESTADUAL DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO – EMPREENDER PB - APRECIAÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – CONSTATAÇÃO DE FALHAS NÃO SUFICIENTEMENTE GRAVES A PONTO DE COMPROMETER AS CONTAS – REGULARIDADE COM RESSALVAS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – RECOMENDAÇÕES.

ACÓRDÃO APL TC 00431/2021

RELATÓRIO

Analisa-se a prestação de contas do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo – EMPREENDER PB, relativa ao exercício financeiro de 2018, tendo como responsável a ex-presidente Amanda Araújo Rodrigues.

A DIAFI/DICOG I, através da auditora de Contas Públicas Maria Luna Accioly Cavalcanti, elaborou inicialmente o relatório prévio, fls. 7115/7141, apresentando as informações apuradas durante o acompanhamento da gestão relativa ao Fundo, exercício financeiro de 2018. Após a defesa prévia apresentada, fls. 8580/8601, a Auditoria apresentou relatório sobre as contas prestadas, fls. 14250/14407, por meio do qual destacou as observações a seguir resumidas:

1. Apesar de a Resolução Normativa TC nº 03/2010, alterada pela RN TC n° 04/2013, no seu art. 15, § 2º, estabelecer que as prestações de contas anuais dos gestores dos fundos especiais deverão ser anexadas ao processo do Órgão ou Entidade a que o fundo esteja vinculado, para análise conjunta, no caso presente, a Lei Estadual 9.335, que criou o Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba, estabeleceu em Art. 7º, § 3º, que o FUNDO EMPREENDER PB tem contabilidade própria, e a aplicação de seus recursos fica sujeita à prestação de contas na forma e nos prazos da legislação que disciplina a administração financeira. Ademais, o referido fundo especial, distintamente do que ocorre com a maioria dessas entidades no Estado, possui gestor próprio, não havendo acumulação de competências por parte do administrador da Secretaria a que o Fundo está vinculado;
2. A prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal em conformidade com a Resolução RN TC 03/10;
3. A Lei nº 9.332, de 25/01/2011, alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.186/2007 que "define a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências", entre eles o art. 2º e o art. 3º, no tocante, respectivamente, à transformação da Subsecretaria Executiva de Cultura em Subsecretaria Executiva do Empreender, bem como acrescentou mais uma finalidade/competência ao rol de atribuições

da Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico, passando a vigorar com o seguinte teor:

> *"Art. 3º Os órgãos integrantes da Estrutura Organizacional da Administração Direta do Poder Executivo têm as seguintes finalidades e competências:*
>
> ***XVI- SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO E DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**:*
>
> *(...)*
>
> *i) Estimular o apoio ao empreendedorismo, através de capacitação e de produção do microcrédito, dentro do Programa Empreender PB"*

4. Através da Lei nº 9.335, de 25/01/2011, o Governo do Estado criou o "Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba – EMPREENDER PB", redenominando o Programa "Meu Trabalho", vinculado à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico, bem como instituiu o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (Fundo Empreender PB), tendo sido regulamentado através do Decreto nº 32.144, de 17/05/2011. Posteriormente, foi editada a Lei n. 10.128/13 (DOE de 24/10/2013), a qual atribui nova regulamentação ao Programa EMPREENDER PB, cria a taxa de administração de contratos, mantém o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo e dá outras providências;

5. De acordo com a Lei nº 10.128,13, o Fundo Empreender PB tem como prioridade a concessão de crédito produtivo com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os microempreendedores populares, destinando-se a:

   4.1. Aumentar as oportunidades de emprego através da criação, ampliação, modernização, transferência ou reativação de pequenos negócios, formais e informais, através de empréstimos de recursos financeiros aos empreendedores;

   4.2. Elevar a qualidade de vida da população pela criação de fontes de renda segura e consistente, que proporcione sustento às famílias de empreendedores, em particular, às de baixa renda;

   4.3. Promover a capacitação e a qualificação gerencial de empreendedores e gestores de pequenos negócios, visando a aprimorar suas aptidões e assegurar acesso á inovação tecnológica que lhes garanta maior eficiência produtiva e competitividade no mercado;

   4.4. Oferecer infra-estrutura para facilitar escoamento da produção e possibilitar o acesso dos pequenos empreendedores ao sistema de comercialização;

   4.5. Viabilizar a participação de pequenos negócios, formais e informais em feiras e exposições onde quer que sua presença possa contribuir para o desenvolvimento de suas atividades;

   4.6. Apoiar e estimular a criação de organizações e mecanismos de microcrédito produtivo e orientado;

   4.7. Apoiar e estimular a plena aplicação em âmbito estadual do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte - Lei 9.841/1.999 - e da Lei Geral das MEs e EPPs - Lei Complementar 123/2006;

   4.8. Apoiar e estimular a consolidação de ação de suporte a economia solidária e ao comércio justo sustentável;

4.9. Conceder créditos do Programa EMPREENDER PB para viabilizar projetos apresentados pelas prefeituras dos Municípios do Estado da Paraíba que tenham por objeto o desenvolvimento local do empreendedorismo ou a promoção de ações que gerem ocupação e renda, alinhados com os objetivos desta Lei, ficando as edilidades responsáveis de forma direta pelo pagamento das parcelas de financiamento, mediante oferta de contragarantia dos créditos e receitas a que os municípios tenham direito para fins de quitação das obrigações assumidas, inclusive os de natureza tributária, à exemplo das transferências de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e outros semelhantes, nos termos parágrafo único do art. 160 e 158, III e IV, todos da Constituição Federal.

6. De acordo com os artigos 7º e 8º da Lei nº 10.128/13, constituem receitas do Fundo Empreender PB:

5.1. As consignadas no Orçamento Geral do Estado;

5.2. As originárias da arrecadação da taxa de administração de contratos que tem como fato gerador a assinatura de contratos entre o Governador do Estado da Paraíba e os seus fornecedores de produtos e serviços no fator de 1,6% sobre o valor de face deste, para empresa de médio porte ou superior, e 1% para empresas de pequeno porte, a ser realizada no ato de consolidação dos respectivos pagamentos. Atualmente, é a principal receita do Fundo. No entanto, existem demandas judiciais contestando a cobrança, com decisão em sede de liminar determinando a não retenção, em razão da ausência de contraprestação estatal que justifique a cobrança da referida TAC;

5.3. Aquelas decorrentes de recursos próprios das entidades ou órgãos da Administração Pública Estadual, onde se encontram consignadas as dotações orçamentárias do Programa;

5.4. Os recursos arrecadados pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em montante a ser aprovado pelo conselho gestor do mencionado fundo;

5.5. Juros e quaisquer outros rendimentos eventuais; e

5.6. amortizações de empréstimos concedidos.

7. O Fundo Empreender é gerido por um Conselho Gestor, abaixo demonstrado, nos termos do Decreto nº 32.144/2011 e da Lei nº 10.128,13:

Representantes do Poder Público

ÓRGÃO	MEMBROS
Sec. de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico	Ruth Avelino Cavalcanti (suplemente) – Diretora-Presidente da PBTUR
Secretária Executiva do EMPREENDER	Amanda Araújo Rodrigues (titular)
Sec. De Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	Maria Goreth Figueiredo Martins (suplente)
Sec. de Estado da Receita	Jefferson Dantas Pinheiro Rolim (titular) e Manoel Pereira da Silva Neto (suplente)

PROCESSO TC Nº 06124/19

Representantes de Instituições da Sociedade Civil

INSTITUIÇÃO	MEMBRO
Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado da Paraíba	André Pacelli Bezerra Viana (titular) e Pedro José D' Albuquerque Almeida (suplente)
Federação da Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Estado da Paraíba	Reginaldo Galvão Cavalcanti (suplente)

8. A gestora e ordenador de despesas do Fundo Empreender PB é a titular da Subsecretaria Executiva do Empreender, Srª. Amanda Araújo Rodrigues;
9. O orçamento do Fundo Empreender PB para 2018 estimou a arrecadação em R$ 24.370.000,00;
10. Durante o exercício, houve suplementação orçamentária de R$ 20.300.000,00 e anulação de dotação de R$ 9.000.000,00;
11. A receita efetivamente arrecadada atingiu R$ 38.622.000,00, registradas em "Receitas Correntes" (R$ 34.008.000,00) e "Capital" (R$ 4.614.000,00);
12. A despesa realizada atingiu R$ 17.893.000,00, distribuída nas categorias corrente e capital nos respectivos valores de R$ 2.902.304,31 e R$ 14.990.902,00, sendo que a parcela significativa desta despesa foi apropriada no elemento "Concessão de Empréstimos e Financiamentos", que atingiu R$ 14.988.802,00;
13. Os recursos financeiros mobilizados foram da ordem de R$ 58.188.455,64, dos quais R$ 38.622.127,15 são provenientes de receita orçamentária, R$ 100.000,00 se referem a "Transferências Financeiras Recebidas", R$ 1.306.385,59 a receitas extraorçamentárias e R$ 18.129.642,90 de saldo do exercício anterior;
14. Dos recursos movimentados, R$ 17.893.206,31 se referem a despesa orçamentária, R$ 22.471.393,10 apropriada em "Transferências Financeiras Concedidas", R$ 1.296.476,87 dizem respeito a despesa extraorçamentária (valores restituíveis) e R$ 16.527.379,36 integram o saldo para o exercício seguinte;
15. No Balanço Patrimonial, o total do ativo atingiu R$ 139.498.367,62, distribuídos em "Ativo Financeiro" (R$ 16.527.379,36) e "Ativo Permanente" (R$ 122.970.988,26). Compõem o passivo o "Passivo Financeiro" (R$ 2.748.574,58) e o "Ativo Real Líquido" (R$ 139.498.367,62);
16. PESSOAL: apesar do EMPREENDER ter contabilidade própria, gestor próprio e estrutura física independente, funcionando em prédio-sede diferente da SEDTE, não possui quadro de pessoal próprio, sendo as despesas de pessoal de responsabilidade da Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE.

    A estrutura administrativa do EMPREENDER PB compõe-se em sua totalidade de cargos comissionados, não contemplando, por consequência, pessoas que exerçam as funções de execução. Por outro lado, a Constituição Federal veda a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnico-operacionais ou burocráticas.

    Além dos servidores comissionados, no ano de 2018, o EMPREENDER contou com um total de 68 estudantes contratados e/ou tiveram a vigência do contrato de estágio prorrogada;

existindo uma grande desproporção entre o número de vagas de estágio remunerado disponibilizado e a quantidade de servidores lotados na Secretaria, cujo total era de 37 no exercício de 2018.

17. ADIANTAMENTO: não foi observada a realização de despesas mediante adiantamentos do Fundo EMPREENDER PB;

18. LICITAÇÕES: no painel de licitações do sistema de Business Intelligence - BI do TCE/PB, jurisdicionado Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, consta informações acerca de procedimentos licitatórios realizados e homologados ao longo do exercício de 2018, conforme apresentado no quadro a seguir:

Procedimento	Quantidade	Valor (R$)
Adesão a Ata de Registro de Preços	12	794.236,17
Dispensa	01	72.000,00
Inexigibilidade	02	197.172,00

Fonte: BI-TCE/PB (disponível em: http://tcepb-bi/index.htm); consulta feita em 13/02/2019.

19. CONVÊNIOS/TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA: foram celebrados 02 (dois) Termos de Cooperação Técnica entre o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo – EMPREENDER PB, órgão concedente, e a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico – SETDE, órgão convenente, objetivando a descentralização de crédito e a consequente transferência de recursos financeiros do Fundo à Secretaria, no valor total de R$ 200 mil, para apoiar a realização das 28ª e 29ª edições do Salão de Artesanato da Paraíba, nas cidades de Campina Grande e de João Pessoa.

REG. CGE	Nº	DATA			OBJETO	VALOR (R$)
		Celebração	Publicação	Vigência		
18-80823-9	0001/18	25/05/2018	29/05/2018	31/12/2018	Apoiar financeiramente a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - SETDE objetivando a execução do 28º Salão do Artesanato da Paraíba, a ser realizado no mês de junho de 2018 na cidade de Campina Grande/PB.	100.000,00
18-81487-5	0003/18	30/10/2018	24/11/2018	31/12/2018	Apoiar financeiramente a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico - SETDE objetivando a execução do 29º Salão do Artesanato da Paraíba, a ser realizado no período de 18 de dezembro de cidade de João Pessoa/PB.	100.000,00

Fonte: http://www.cge.pb.gov.br/gea/login/sisconvenios/sisconvenios.asp (consulta feita em 15/02/2019).

20. CONTRATOS DE CRÉDITOS/FINANCIAMENTOS: No exercício de 2018, o Fundo empenhou, através da ação 4225 - CRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO, despesas com inversões financeiras no total de R$ 14.989.000,00, referentes a 2.126 contratos firmados, superior em 12,80% em relação ao empenhado na mesma ação no exercício anterior (R$ 13.288.000,00).

PROCESSO TC Nº 06124/19

Em R$ 1,00

Regional/Sede	Nº de contratos firmados*	Valor total dos contratos
1ª Região/João Pessoa	298	2.727.256,00
2ª Região/Guarabira	275	1.606.200,00
3ª Região/Campina Grande	283	1.862.691,00
4ª Região/Cuité	159	1.054.700,00
5ª Região/Monteiro	119	798.500,00
6ª Região/Patos	102	733.181,00
7ª Região/Itaporanga	135	932.900,00
8ª Região/Catolé do Rocha	99	707.700,00
9ª Região/Cajazeiras	163	1.292.324,00
10ª Região/Sousa	86	594.400,00
11ª Região/Princesa Isabel	61	370.150,00
12ª Região/Itabaiana	156	1.135.800,00
13ª Região/Pombal	49	314.400,00
14ª Região/Mamanguape	141	858.600,00
Total	**2.126**	**14.988.802,00**

Fonte: SAGRES e Proc. TC nº 06124/19 (fls. 8506/8513).

Despesa empenhada com concessão de empréstimos/financiamentos por linhas de crédito e números de contratos – pessoas físicas/2018

Em mil (R$)

Linhas de Crédito	Nº Contratos	Valor Empenhado	%
Empreender Pessoa Física	1.380	8.752	63,98
Empreender Prof. Liberal Juventudes	11	167	1,22
Empreender Juventudes	516	3.103	22,68
Empreender Prof. Liberal	21	322	2,35
Empreender Mulher	82	389	2,84
Empreender Artesanato	21	116	0,85
Empreender Motociclista Profissional	68	832	6,08
Total	**2.099**	**13.681**	**100,00**

Fonte: SAGRES.

Concessão de empréstimos/financiamentos por linhas de crédito e números de contratos - pessoas jurídicas/cooperativas – exercício de 2018

Em mil (R$)

Linhas de Crédito	Nº Contratos	Valor Empenhado	%
Pessoa jurídica	25	958	73,24
Cooperativa	02	350	26,76
Total	**27**	**1.308**	**100,00**

Fonte: SAGRES.

21. INADIMPLÊNCIA: de acordo com o Relatório das Atividades/2018 do EMPREENDER PB (Proc. TC nº 06124/19 – fls. 7.177/7.178), segregando os contratos de pessoas físicas (CPF) e de pessoas jurídicas (CNPJ), o percentual médio de inadimplência entre 2011 e 2018 foi de 40,39 % e 29,52%, sendo que especificamente no exercício de 2018 ficou em

14,48% e 7,41%, respectivamente. Em relação aos quantitativos, têm-se a seguinte situação:

Contratos de financiamento - pessoas físicas - quantitativo de inadimplência - 2011 a 2018.

Exercício	Nº de Contratos	Dentro da carência	Fora da Carência	Inadimplentes
2011	257	0	257	38
2012	2963	0	2963	1369
2013	3916	0	3916	2140
2014	6970	0	6970	3402
2015	6919	0	6919	3469
2016	2144	0	2144	1211
2017	2124	0	2124	798
2018	2099	1266	833	304
Total	27392	1266	26126	12731

Contratos de financiamento - pessoas jurídicas - percentual de inadimplência - 2011 a 2018.

Exercício	Nº de Contratos	Beneficiários	Dentro da carência	Fora da Carência	Inadimplentes
2011	20	778	0	20	13
2012	11	237	0	11	7
2013	22	2223	0	22	7
2014	18	1382	0	18	5
2015	0	0	0	0	0
2016	18	185	0	18	7
2017	0	0	0	0	0
2018	27	238	23	4	2
Total	*116*	*4832*	*23*	*93*	*41*

22. Por fim, destacou as seguintes irregularidades remanescentes, após a defesa inicial apresentada:

17.1. Impropriedade no registro da despesa para realização de feiras na ação 4224 - treinamento e palestras gerenciais para empreendedores, relativamente à pagamento de diárias, R$ 2.520,00, e gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 221.208,12 (Item 3.3);

17.2. Aumento de 744% das despesas com inversões financeiras (Crédito Produtivo e Orientado) e de 621% no número de contratos de concessões de créditos/financiamentos, no período de janeiro a junho de 2018, comparativamente com o exercício precedente (2017), ocorrendo tal incremento em ano eleitoral (Item 5.4.2;

17.3. Irregularidades que atentam quanto a consistência do processo de concessão de crédito para pessoas jurídicas em 2018, exigindo a adoção de providências imediatas por parte do EMPREENDER PB para que seja restaurada a legalidade dos atos relativos aos procedimentos de financiamentos na Linha de Crédito "EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" (Itens 5.5.1.1, 5.5.1.1.1 e 5.5.1.1.2);

17.4. Irregularidades que atentam contra a consistência dos processos de concessões de créditos de 2018. Os procedimentos adotados para pessoa física não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, os critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (Itens 5.5.1.2 e 5.5.1.2.1);

17.5. Empréstimos/financiamentos para pessoas físicas, cujos tomadores são servidores públicos (Item 6.1);

17.6. Empréstimos/financiamentos para pessoas físicas, cujos tomadores são servidores públicos (Item 6.2);

17.7. Dificuldade de acesso aos dados do PROGRAMA EMPREENDER PB (Item 6.2);

17.8. Concessão de crédito a agentes políticos (Item 7.1);

17.9. Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral (Item 7.1);

17.10. Concessão de crédito a pessoas sancionadas no CADICON (Item 7.2); e

17.11. Concessão de crédito a ex-gestora com contas julgadas irregulares neste TCE/PB (Item 7.3).

NOVAS IRREGULARIDADES FORAM DETECTADAS APÓS A ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

17.12. Desvio da finalidade legal do Fundo, por meio de transferências de valores para o tesouro estadual, tanto por meio de desvinculação de recursos (R$ 9.000 mil), como por decorrência do superávit financeiro do exercício de 2017 (R$ 13.169 mil), verificando-se a utilização de um total de R$ 22.169 mil de receita do Empreender PB, exercício de 2018, em despesas fora do seu objeto (Itens 3.1 e 4.2.1);

17.13. Recebimentos na conta específica da reserva garantidora, em 2018, no total de R$ 574.494,24, superior ao valor esperado, decorrente da retenção de 2% sobre os valores dos financiamentos liberados no exercício (Item 4.2);

17.14. Resgates da conta aplicação da reserva garantidora para a conta corrente, no valor total de R$ 85.367,10, bem como ordens bancárias de saída da conta corrente no valor total de R$ 94.302,94, sem normatização do EMPREENDER PB acerca dos parâmetros para utilização da referida reserva (Item 4.2);

17.15. Discrepância entre os saldos das contas de valores restituíveis apresentados no balanço financeiro do exercício de 2018 e no SAGRES (Item 4.2);

17.16. Inconsistência na prestação de informações por meio de duas fontes distintas, acerca do número de inscrições abertas e realizadas por região geo-administrativa: Doc. TC nº 05209/19 (Proc. TC nº 06124/19 – fl. 5814) e PCA/2018 (Proc. TC nº 06124/19 – fls. 8505 e 8513) (Item 5.4.2);

17.17. Irregularidades que atentam contra a consistência dos atos relativos aos procedimentos de concessão de financiamentos na linha de crédito "EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" no segundo semestre do exercício (Item 5.5.2);

17.18. Inconsistência na prestação de informações pelo órgão, por meio de duas fontes distintas: Relatório de Atividades (Proc. TC nº 06124/19 – fls. 7.177/7.178) e banco de dados em planilha Excel (Doc. TC nº 32.596/19 e Doc. TC nº 44.536/19) (Item 5.6);

17.19. Alto índice de inadimplência do Programa (70,94%) calculado com base no banco de dados em planilha Excel fornecido pelo órgão (Doc. TC nº 32.596/19 e Doc. TC nº 44.536/19) (Item 5.6);

PROCESSO TC Nº 06124/19

17.20. Inconsistência na prestação de informações pelo órgão, por meio de "Outras informações" da PCA/2018, acerca do valor total emprestado pelo EMPREENDER PB no exercício de 2015 (Proc. TC nº 06124/19 – fl. 8.546) (Item 5.6);

17.21. Criação de cargos através de Medida Provisória (Item 5.8.1);

17.22. Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão (Item 5.8.2);

17.23. Criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas, operacionais e burocráticas, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado (Item 5.8.2);

17.24. Número de estagiários superior ao estabelecido pela Lei Federal nº 11.788/2008 (Item 5.8.4);

17.25. Não envio de documentação solicitada pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI / TCE PB (Item 6.3); e

17.26. Ilegalidade da prática de concessão direta de crédito pela Secretaria Executiva do EMPREENDER PB (Item 8).

Intimado na forma regimental, a gestora postou defesa através do Documento TC 60329/19.

Ao analisar os argumentos, fls. 16206/16235, a Auditoria assim se pronunciou:

As seguintes irregularidades devem ser mantidas, relativamente à prestação de contas apresentada (fls. 16232):

I. Desvio da finalidade legal do Fundo, por meio de transferências de valores para o tesouro estadual, tanto por meio de desvinculação de recursos (R$ 9.000 mil), como por decorrência do superávit financeiro do exercício de 2017 (R$ 13.169 mil), verificando-se a utilização de um total de R$ 22.169 mil de receita do Empreender PB, exercício de 2018, em despesas fora do seu objeto (Itens 3.1 e 4.2.1);

II. Irregularidades que atentam contra a consistência dos atos relativos aos procedimentos de concessão de financiamentos na linha de crédito EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" no segundo semestre do exercício - parcialmente sanada (Item 5.5.2);

III. Ilegalidade da prática de concessão direta de crédito pela Secretaria Executiva do EMPREENDER PB (Item 8).

As seguintes irregularidades devem ser convertidas em objeto de RECOMENDAÇÃO:

a) Alto índice de inadimplência do Programa (70,94%) calculado com base no banco de dados em planilha Excel fornecido pelo órgão (Doc. TC nº 32.596/19 e Doc. TC nº 44.536/19). - Recomendação de melhoria e acompanhamento dos casos de inadimplência (Item 5.6);

b) Número de estagiários superior ao estabelecido pela Lei Federal nº 11.788/2008 (Item 5.8.4);

c) Não envio de documentação solicitada pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização do TCE.

As seguintes irregularidades devem ser mantidas, relativamente ao acompanhamento da gestão:

1. Impropriedade da despesa para realização de feiras na ação 4224 - treinamento e palestras gerenciais para empreendedores, relativamente à pagamento de diárias, R$ 2.520,00, e gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 221.208,12 (Item 3.3);

PROCESSO TC Nº 06124/19

2. Dar ciência aos órgãos federais de controle acerca da concessão de empréstimo/financiamento do EMPREENDER PB a beneficiários do Programa Bolsa-Família, para as providências que julgarem pertinentes (Item 7.4);
3. Aumento de 744% das despesas com inversões financeiras (Crédito Produtivo e Orientado) e de 621% no número de contratos de concessões de créditos/financiamentos, no período de janeiro a junho de 2018, comparativamente com o mesmo período do exercício precedente (2017), ocorrendo tal incremento em ano eleitoral (Item 5.4.2);
4. Irregularidades que atentam quanto a consistência do processo de concessão de crédito para pessoas jurídicas em 2018, exigindo a adoção de providências imediatas por parte do EMPREENDER PB para que seja restaurada a legalidade dos atos relativos aos procedimentos de financiamentos na Linha de Crédito "EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" (Itens 5.5.1.1, 5.5.1.1.1 e 5.5.1.1.2);
5. **I**rregularidades que atentam contra a consistência dos processos de concessões de créditos de 2018 (análise através de uma amostra de 5 procedimentos - fls. 4617/4621). Os procedimentos adotados para pessoa física não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, os critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (Itens 5.5.1.2 e 5.5.1.2.1);
6. Empréstimos/financiamentos para pessoas físicas, cujos tomadores são servidores públicos (Item 6.1);
7. Dificuldade de acesso aos dados do PROGRAMA EMPREENDER PB (Item 6.2);
8. Concessão de crédito a agentes políticos (Item 7.1);
9. Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral (Item 7.1);
10. Concessão de crédito a pessoas sancionadas no CADICON (Item 7.2); e
11. Concessão de crédito a ex-gestora com contas julgadas irregulares neste TCE/PB (Item 7.3).

Sugestões remanescentes relativamente ao acompanhamento da gestão:

- Liberação de acesso aos Auditores do TCE/PB à Plataforma Eletrônica do EMPREENDER PB (Itens 5.7 e 6.2);
- Divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada, bem como o acesso a todos os contratos formalizados no período (Itens 5.7 e 6.2); e
- Dar ciência aos órgãos federais de controle acerca da concessão de empréstimo/financiamento do EMPREENDER PB a beneficiários do Programa Bolsa-Família, para as providências que julgarem pertinentes (Item 7.4).

O Processo seguiu para o **Ministério Público de Contas**, que emitiu o Parecer nº 1691/20, fls. 16238/16267, da lavra da d. procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, que, após considerações sobre as irregularidades remanescentes, pugnou pela:

1. Irregularidade das contas anuais da Sra. Amanda Araújo Rodrigues, na qualidade de gestora do Fundo Estadual do Empreendedorismo – EMPREENDER PB, relativas ao exercício de 2018.

PROCESSO TC Nº 06124/19

2. Aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à mencionada gestora, em virtude do cometimento de infração a normas legais, conforme mencionado no presente Parece;
3. Recomendação à Administração do Fundo EMPREENDER PB no sentido de:

- Conferir estrita observância às normas insculpidas na Constituição Federal, bem como às disposições da lei e do decreto que regulamentam o Programa Empreender PB (Lei nº 10.128/13 e Decreto nº 32.144/2011);
- Adotar providências urgentes no sentido de atender a todas as recomendações expostas no corpo deste Parecer, inclusive aquelas ressaltadas pela ilustre Auditoria e transcritas neste Parecer, relativamente às questões operacionais e procedimentais do Programa;
- Não reincidir nas irregularidades acima pontuadas, notadamente nas eivas de natureza operacional e procedimental que tanto comprometem a regularidade e legitimidade das concessões de crédito em causa.

4. Formalização de processo específico para exame da legalidade da prática de concessão direta de crédito pela Secretaria Executiva do EMPREENDER PB.

É o relatório, informando que a responsável e sua advogada foram intimadas para esta sessão de julgamento.

PROPOSTA DE DECISÃO

Após devida instrução do Processo, as irregularidades remanescentes, na conformidade da Auditoria, foram as seguintes:

RELATIVAMENTE AO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO:

a) Impropriedade da despesa para realização de feiras na ação 4224 - treinamento e palestras gerenciais para empreendedores, relativamente à pagamento de diárias, R$ 2.520,00, e gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 221.208,12 (Item 3.3);

b) Dar ciência aos órgãos federais de controle acerca da concessão de empréstimo/financiamento do EMPREENDER PB a beneficiários do Programa Bolsa-Família, para as providências que julgarem pertinentes (Item 7.4);

c) Aumento de 744% das despesas com inversões financeiras (Crédito Produtivo e Orientado) e de 621% no número de contratos de concessões de créditos/financiamentos, no período de janeiro a junho de 2018, comparativamente com o mesmo período do exercício precedente (2017), ocorrendo tal incremento em ano eleitoral (Item 5.4.2);

d) Irregularidades que atentam quanto a consistência do processo de concessão de crédito para pessoas jurídicas em 2018, exigindo a adoção de providências imediatas por parte do EMPREENDER PB para que seja restaurada a legalidade dos atos relativos aos procedimentos de financiamentos na Linha de Crédito "EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" (Itens 5.5.1.1, 5.5.1.1.1 e 5.5.1.1.2);

e) Irregularidades que atentam contra a consistência dos processos de concessões de créditos de 2018. Os procedimentos adotados para pessoa física não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, os critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (Itens 5.5.1.2 e 5.5.1.2.1);

PROCESSO TC Nº 06124/19

f) Empréstimos/financiamentos para pessoas físicas, cujos tomadores são servidores públicos (Item 6.1);

g) Dificuldade de acesso aos dados do PROGRAMA EMPREENDER PB (Item 6.2);

h) Concessão de crédito a agentes políticos (Item 7.1);

i) Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral (Item 7.1);

j) Concessão de crédito a pessoas sancionadas no CADICON (Item 7.2); e

k) Concessão de crédito a ex-gestora com contas julgadas irregulares neste TCE/PB (Item 7.3).

RELATIVAMENTE À PRESTAÇÃO DE CONTAS APRESENTADA:

a) Desvio da finalidade legal do Fundo, por meio de transferências de valores para o tesouro estadual, tanto por meio de desvinculação de recursos (R$ 9.000 mil), como por decorrência do superávit financeiro do exercício de 2017 (R$ 13.169 mil), verificando-se a utilização de um total de R$ 22.169 mil de receita do Empreender PB, exercício de 2018, em despesas fora do seu objeto (Itens 3.1 e 4.2.1);

b) Irregularidades que atentam contra a consistência dos atos relativos aos procedimentos de concessão de financiamentos na linha de crédito EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" no segundo semestre do exercício. - parcialmente sanada (Item 5.5.2); e

c) Ilegalidade da prática de concessão direta de crédito pela Secretaria Executiva do EMPREENDER PB (Item 8.00).

O Relator considera falhas de natureza formal que comportam recomendação, sem qualquer prejuízo para prestação de contas, as seguintes constatações:

I. Impropriedade no registro da despesa para realização de feiras na ação 4224 - treinamento e palestras gerenciais para empreendedores, relativamente à pagamento de diárias, R$ 2.520,00, e gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 221.208,12 – o Ministério Público também entende que a eiva enseja recomendação.

II. Concessão de empréstimo/financiamento do EMPREENDER PB a beneficiários do Programa Bolsa-Família, que, apesar de a Auditoria enquadrar como irregularidade, ela posteriormente sugere que se dê ciência aos órgãos federais de controle para as providências que julgarem pertinentes.

III. Aumento de 744% das despesas com inversões financeiras (Crédito Produtivo e Orientado) e de 621% no número de contratos de concessões de créditos/financiamentos, no período de janeiro a junho de 2018, comparativamente com o mesmo período do exercício precedente (2017), ocorrendo tal incremento em ano eleitoral - Após a defesa apresentada, e levando em consideração o exercício como um todo, a Auditoria constatou um aumento apenas 12,80% nos empréstimos concedidos (ver fls. 4604/4606 e 14305).

IV. Irregularidades que atentam quanto a consistência do processo de concessão de crédito para pessoas jurídicas em 2018, exigindo a adoção de providências imediatas por parte do EMPREENDER PB para que seja restaurada a legalidade dos atos relativos aos procedimentos de financiamentos na Linha de Crédito "EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" (ver fls. 4608/4616).

PROCESSO TC Nº 06124/19

V. Irregularidades que atentam contra a consistência dos processos de concessões de créditos de 2018. Os procedimentos adotados para pessoa física não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, os critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (ver fls. 4616/4621).

VI. Empréstimos/financiamentos para pessoas físicas, cujos tomadores são servidores públicos (ver 4625/4627), aqui incluído também os agentes políticos - um vice-prefeito, quatro vereadores e quatro secretários municipais (fls. 4629) - De acordo com o Edital, não há impedimento à concessão de financiamento a servidores públicos, exceto para os que integram o quadro efetivo e comissionado da Secretaria Executiva do Empreendedorismo, assim como estagiários e prestadores de serviços contratados por este mesmo Órgão. O Parquet também entende que não há ilegalidade na concessão de empréstimos a servidores, pois não há vedação na Lei nº 10.128/2013.

VII. Dificuldade de acesso aos dados do PROGRAMA EMPREENDER PB (ver fls. 4627/4629) – Apesar de disponibilizados pelo Portal da Transparência do Estado da Paraíba (http://transparencia.pb.gov.br) em cumprimento a deliberações legais e normativas, são também veiculados pelo SAGRES, Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade, gerenciado por esta Corte de Contas; no entanto, a partir de 2017, a Secretaria Executiva de Apoio ao Empreendedorismo implementou uma nova sistemática para os procedimentos administrativos de concessões de créditos/financiamento do EMPREENDER PB, mediante uma plataforma digital. Entretanto, a Auditoria não teve acesso à citada plataforma.

IX. Concessão de crédito a pessoas sancionadas no CADICON (Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos) e concessão de crédito a ex-gestora com contas julgadas irregulares neste TCE/PB (fls. 4629/4630) – A Auditoria constatou a concessão de empréstimos a duas pessoas com nome no CADICON (cadastro com nome de pessoas com contas julgadas irregulares), bem como de uma servidora do Município de Sumé, ex-gestora do Instituto de Previdência local, que teve suas contas julgadas irregulares, relativas à 2011. Em sede de defesa, a gestora reconheceu a falha em relação às pessoas sancionadas no CADICON e informou que adotou as medidas necessárias para a rescisão dos respectivos contratos. Ademais, o número de pessoas, três, indica que são situações isoladas, cabendo recomendação para não repetição, como ocorreu no Processo TC 05720/18.

No que diz respeito à irregularidades que atentam contra a consistência dos atos relativos aos procedimentos de concessão de financiamentos na linha de crédito EMPREENDER PESSOA JURÍDICA" no segundo semestre do exercício, que foi parcialmente sanada após a defesa (Item 5.5.2), trata de mesma eiva apontada acima, no Item IV, envolvendo dados do segundo semestre, que não foram analisados, obviamente, quando do acompanhamento da gestão. São falhas que a Auditoria observou em alguns atos relativos aos procedimentos de concessão de financiamentos, que o Relator entende que não macula a prestação de contas, cabendo recomendação ao gestor atual do Programa que adote medidas visando o aprimoramento dos procedimentos de empréstimos.

No tocante ao desvio da finalidade legal do Fundo, por meio de transferências de valores para o tesouro estadual, tanto por meio de desvinculação de recursos (R$ 9.000 mil), como por decorrência do superávit financeiro do exercício de 2017 (R$ 13.169 mil), verificando-se a utilização de um total de R$ 22.169 mil de receita do Empreender PB, exercício de 2018, em despesas fora do seu objeto (Itens 3.1 e 4.2.1), entende, a Auditoria, que as prerrogativas do governo do Estado não devem ser

PROCESSO TC Nº 06124/19

exercidas como instrumento de arrecadação indireta do tesouro estadual, para pagamento de despesas ordinárias da administração, durante o curso do orçamento, no caso da desvinculação de recursos, ou após o encerramento do exercício financeiro, através do superávit financeiro do exercício anterior. Segundo o Órgão de instrução, tal situação nega o princípio e o objetivo do orçamento, tendo em vista que o orçamento do EMPREENDER PB, vigente em 2018, não atende aos objetivos básicos de planejamento e controle dos gastos públicos, servindo, unicamente, ao atendimento das formalidades legais.

A Defesa informa que os valores apontados pela Auditoria foram movimentados em estrito cumprimento da legislação vigente. O superávit financeiro do exercício de 2017, no importe de R$ 13.168.790,70 foi efetivamente transferido em observância ao que determina a Lei Estadual nº 8.694 de 17 de novembro de 2008, publicada no Diário Oficial do Estado da Paraíba (DOE/PB) de 18/11/2008 (ANEXO A), de autoria do então Governador Sr. Cássio Rodrigues da Cunha Lima, que estabelece em seu artigo 1º.

LEI Nº 8.694, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2008

Autoriza a incorporação do superávit financeiro de órgãos e entidades da Administração Indireta pertencentes à esfera orçamentária Fiscal e da Seguridade Social e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA:
Faço saber que o Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º Incorpora-se ao Tesouro Estadual os recursos e direitos decorrentes de superávit financeiro, apurado no Balanço Patrimonial, de 31 de dezembro de cada ano, de fundos e órgãos e entidades da Administração Indireta, vinculados aos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Assim sendo, o superávit financeiro do Fundo EMPREENDER PB, de acordo com a defesa, deve ser obrigatoriamente transferido e incorporado ao Tesouro Estadual logo no início do exercício financeiro seguinte, não havendo que se falar em nenhuma realização de "despesas fora do objeto", mas, apenas, do imperativo cumprimento de comando previsto na legislação vigente.

Ademais, o valor de R$ 9.000.000,00 destacado pela Auditoria foi movimentado em obediência direta ao que restou determinado pela Emenda Constitucional nº 93/2016 (ANEXO B), que – em seu artigo 2º – alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para acrescer o art. 76-A.

Assim sendo, em atendimento ao que restou solicitado através do Ofício nº 0471/2018 GS/SEFIN (datado de 27/08/2018) e do Ofício nº 0005/2018- GS/SEFIN (datado de 27/11/2018), foram respectivamente abertos os Processos SEE.2018.00158 e SEE.2018.00208, cujas cópias seguem anexas (ANEXO C), que trataram da movimentação dos recursos relativos a denominada DREM (Desvinculação de Receitas dos Estados e Municípios).

O Processo SEE.2018.00158 demonstra que fora solicitado e transferido o importe de R$ 5.000.000,00 relativo a DREM. Já o Processo SEE.2018.00208, demonstra que fora solicitado o valor de R$ 8.000.000,00, mas que tal valor não pôde ser transferido, uma vez que ultrapassava o limite legal de 30% (trinta por cento) das receitas previsto na EC nº 93/2016, razão pela qual foi transferido o montante de R$ 4.000.000,00, conforme se verifica do MEMO Nº 011/2018 – GPOF (fls. 05 daqueles autos), em que a Gerência de Planejamento, Orçamento e Finanças do EMPREENDER PB com muita prudência esclareceu.

PROCESSO TC Nº 06124/19

Isto posto, é possível perceber que – também em relação a tais recursos – não houve quaisquer "despesas fora do objeto" do EMPREENDER PB, mas apenas a transferência dos R$ 9.000.000,00 em estrito cumprimento ao texto constitucional previsto na EC nº 93/2016.

A Auditoria esclarece que, em suas conclusões iniciais, não deixou de considerar que as movimentações em análise se deram com base nos normativos citados pela Defendente. Ocorre que, ainda assim, tal situação foi considerada como uma irregularidade uma vez que as movimentações fogem à competência e finalidade do Programa e se caracteriza como instrumento de arrecadação indireta do Tesouro Estadual. Cumpre salientar que, conforme já apontado no Relatório anterior, tal situação ocorre em função da configuração atual do Programa que, em que pese se configure, de fato, uma agência de fomento, encontra-se atualmente sob a forma de secretária executiva.

O Relator entende que a constatação da Auditoria não deve macular a prestação de contas, pois, apesar de não ser recomendável essas transferências, sob o ponto de vista dos objetivos do Programa, as mesmas se deram de forma legal, inclusive por determinação da Secretaria das Finanças (fls. 14458/14479), considerando, ainda, como registrou a Auditoria, que o Fundo, mesmo com objetivos específicos, é operacionalizado via Secretaria Executiva, vinculada à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico.

No que diz respeito à ilegalidade da prática de concessão direta de crédito pela Secretaria Executiva do EMPREENDER PB, contrariando, segundo o entendimento da Auditoria, a Lei nº 4.595/1964, que regula o Sistema Financeiro Nacional, vez que a Secretaria Executiva do EMPREENDER PB vem realizando as concessões de empréstimos/financiamentos de forma direta, sem a participação de agentes ou instituições financeiras nos processos de intermediação, análise e acompanhamento das concessões, o Ministério Público de Contas, tanto neste autos quanto nos autos da PCA do exercício anterior (2017), considera a matéria controversa, sugerindo, inclusive processo específico visando aprofundar o assunto, entendendo, nesse momento, que não está devidamente configurada vedação jurídica ao modelo de concessão de crédito que vem sendo adotado no âmbito do Empreender, em virtude da ausência de agente financeiro intermediador. Por outro lado, o Relator considera que, independentemente da regularidade ou não da forma como vem sendo operacionalizado o programa de concessão de empréstimos, não se pode atribuir a responsabilidade à gestora do EMPREENDER. Portanto, o Relator entende que a constatação da Auditoria não deve comprometer a prestação de contas.

Ante o exposto, e considerando, ainda, que a PCA de 2017 do EMPREENDEER PB, apresentou eivas também aqui abordadas, e teve julgamento regular com ressalvas e multa, dentre outras decisões, o Relator propõe aos Conselheiros do Tribunal de Contas da Paraíba que:

1. Julguem regular com ressalvas a presente prestação de contas;

2. Recomendem à Administração do Fundo EMPREENDER PB no sentido de:

- Conferir estrita observância às normas insculpidas na Constituição Federal, bem como às disposições da lei e do decreto que regulamentam o Programa Empreender PB (Lei nº 10.128/13 e Decreto nº 32.144/2011);
- Adotar providências urgentes no sentido de atender às recomendações expostas no corpo Parecer do MPC, inclusive aquelas ressaltadas pela Auditoria, relativamente às questões operacionais e procedimentais do Programa;
- Não reincidir nas irregularidades pontuadas, notadamente nas eivas de natureza operacional e procedimental que comprometem a regularidade e legitimidade das concessões de crédito em causa; e

PROCESSO TC Nº 06124/19

- aprimorar os procedimentos para concessão de empréstimos tanto às pessoas físicas quanto às jurídicas, procurando corrigir as inconsistências apontadas pela Auditoria.

DECISÃO DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas anuais do Fundo de Apoio ao Empreendedorismo da Paraíba – FUNDO EMPREENDER PB, relativa ao exercício financeiro de 2018, tendo como responsável a Srª. Amanda Araújo Rodrigues, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por unanimidade de votos, com declaração de suspeição do conselheiro Arnóbio Alves Viana, na sessão plenária hoje realizada, em:

I. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas mencionada, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993; e

II. RECOMENDAR à Administração do Fundo EMPREENDER PB no sentido de:

- Conferir estrita observância às normas insculpidas na Constituição Federal, bem como às disposições da lei e do decreto que regulamentam o Programa Empreender PB (Lei nº 10.128/13 e Decreto nº 32.144/2011);
- Adotar providências urgentes no sentido de atender às recomendações expostas no corpo Parecer do MPC, inclusive aquelas ressaltadas pela Auditoria, relativamente às questões operacionais e procedimentais do Programa;
- Não reincidir nas irregularidades pontuadas, notadamente nas eivas de natureza operacional e procedimental que comprometem a regularidade e legitimidade das concessões de crédito em causa; e
- Aprimorar os procedimentos para concessão de empréstimos tanto às pessoas físicas quanto às jurídicas, procurando corrigir as inconsistências apontadas pela Auditoria.

Publique-se e intime-se.
TCE – Sessão presencial/remota - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa-PB, 15 de setembro de 2021.

Assinado 16 de Setembro de 2021 às 09:53



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 15 de Setembro de 2021 às 15:11



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

RELATOR

Assinado 16 de Setembro de 2021 às 06:52



Manoel Antônio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL