



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Origem: Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo - EMPREENDER

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2017

Responsável: Amanda Araújo Rodrigues (Gestora)

Advogado: Adriano Ercy Souza Araujo (OAB/PB 11212)

Relator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Formalizador: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de João Pessoa. Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo - EMPREENDER. Exercício de 2017. Falhas relativas aos procedimentos de concessão de empréstimos. Critérios pouco objetivos para seleção de propostas e fixação de valores. Necessidade de aprimorar metodologia e documentar aspectos subjetivos. Ausência de ajustes do Plano de Negócios decorrente do valor liberado diferente do solicitado pelo tomador, tornando o Plano um documento meramente burocrático. Ausência de prestação de contas e comprovação da aplicação dos recursos no objeto do Plano de Negócios. Alta inadimplência. Outras irregularidades. Regularidade com ressalvas. Aplicação de Multa. Recomendações.

ACÓRDÃO APL - TC 00370/19

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2017, do FUNDO ESTADUAL DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO DA PARAÍBA, enviada a este Tribunal de Contas dentro do prazo regimental sob a gestão da Sra. AMANDA ARAÚJO RODRIGUES.

Ressalta-se que este Fundo está vinculado à SETDE – Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico. Assim, no exercício de 2017, os procedimentos iniciais de acompanhamento da presente PCA ocorreram no contexto do Processo TC nº 02.109/17, cujo jurisdicionado é essa Secretaria de Estado no entanto, por determinação deste Relator, foi formalizado um processo específico para análise das contas do respectivo Fundo separadamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Após exame preliminar da Prestação de Contas, em sede de acompanhamento da gestão, o órgão de instrução desta Corte emitiu o Relatório Prévio, tendo sido detectadas irregularidades (p. 4385/4387). Em ato contínuo, a gestora supracitada do Fundo, bem como o Secretário à época, Sr. LINDOLFO PIRES NETO, foram notificados para apresentar defesa e complementar a instrução. Após exame da documentação apresentada (p. 6044/6530) e demais peças que compõem a instrução dos autos, a Auditoria emitiu relatório conclusivo acerca da PCA (p. 13.961/14.041), com as seguintes considerações:

I - No que se refere à instituição do FUNDO ESTADUAL DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO DA PARAÍBA e seus objetivos:

a) O Estado da Paraíba, desde o exercício de 2004, vem desenvolvendo políticas sociais com vistas ao atendimento de necessidades sociais diversas a exemplo do incentivo a geração de emprego e renda através da concessão de crédito produtivo orientado, visando à melhoria da qualidade de vida dos micro empreendedores paraibanos através dos programas: “Geração de Emprego e Renda, na Paraíba, código “5084”. Criado pela Lei nº 5.718/04, que aprovou o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, posteriormente teve sua continuidade com o programa “Meu Trabalho”, disposto na Lei nº 8.484/2008, que aprovou o PPA 2008-2011, ambos vinculados e operacionalizados pela Fundação de Ação Comunitária – FAC, com recursos alocados no orçamento dessa Fundação;

b) Com a edição da Lei nº 9.332, de 25/01/2011, diversos dispositivos da Lei nº 8.186/2007 que “define a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências”, sofreram alterações, 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, qual seja: “*i) Estimular o apoio ao empreendedorismo, através de capacitação e de produção do microcrédito, dentro do Programa Empreender PB*”;

c) A partir da Lei nº 9.335, de 25/01/2011, o Governo do Estado criou o “Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba – EMPREENDER - PB”, bem como instituiu o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (Fundo EMPREENDER - PB);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

d) Na data de 23/10/2013, foi editada a Lei nº 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, estabelecendo no artigo 6º que: *para a implementação e operacionalização do Programa EMPREENDER PB, fica instituído o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo - Fundo EMPREENDER - PB;*

e) Por meio da Medida Provisória nº 230, de 02/01/2015, a Subsecretaria do EMPREENDER PB foi transformada em Secretaria Executiva do Empreendedorismo, permanecendo sua vinculação à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico;

f) O caput do art. 2º da Lei n. 10.128/13 preconiza que o Programa EMPREENDER - PB tem como **prioridade a CONCESSÃO DE CRÉDITO produtivo orientado com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os empreendedores paraibanos**, bem como apoiar e fortalecer a economia solidária, o micro empreendedor individual, o micro empresário, o empresário de pequeno porte e as cooperativas de produção do Estado da Paraíba;

g) Em 10/11/2016, a Medida Provisória nº 247 (DOE de 11/11/2016), convertida na Lei Estadual nº 10.804/2016 (DOE de 14/12/2016), entre outras determinações, mediante o disposto no art. 9º, acrescentou ao art. 2º da Lei nº 10.128/2013, o inciso X, qual seja:

(...) X - 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 contra garantia 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.

Com a simples leitura deste inciso, já se denota o grau de pouco zelo com a coisa pública, em primeiro prevê a concessão de Empréstimo às prefeituras completamente fora de qualquer amparo legal, tendo presente, que ordenamento jurídico brasileiro define de forma clara e inequívoca todas as instituições e todo regramento legal para a concessão de empréstimos, entre eles evidentemente está ausente a concessão de empréstimo por parte do Estado a uma prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Mais grave e completamente anticonstitucional e ilegal, seja do ponto de vista jurídico, ético e moral, porquanto, o artigo prevê de escancarada as intenções de usar recurso público com um único objetivo de prestigiar relações políticas de plantão transferindo recursos, a título subalternos, com a garantia, o aval e a responsabilidade da prefeitura de cobrir as possíveis inadimplências.

II - Das fontes dos recursos do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (artigo 7º, da Lei n. 10.128/13), quais sejam:

- a) as consignadas no Orçamento Geral do Estado;
- b) originárias da arrecadação da Taxa de Administração de Contratos¹, que tem como fato gerador a assinatura de contratos entre o Governo 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;
- c) aquelas decorrentes de recursos próprios das entidades ou órgãos da administração pública estadual, onde se encontram consignadas as dotações orçamentárias do Programa;
- d) recursos arrecadados pelo Fundo de Combate e Erradicação de Pobreza em montante a ser aprovado pelo Conselho Gestor do mencionado Fundo, devendo estes ser integralmente aplicados em ações que componham a construção de mecanismos de economia solidária e inserção social;
- e) os valores decorrentes da remuneração do Fundo pelos financiamentos concedidos pelo agente financeiro e os rendimentos resultantes de aplicações financeiras dos recursos não comprometidos;
- f) juros e quaisquer outros rendimentos eventuais;
- g) amortizações de empréstimos concedidos.

¹ A Auditoria informa que a principal fonte de receita do Fundo é originária da arrecadação da Taxa de Administração de Contratos (TAC), diretamente arrecadada pelo Fundo EMPREENDER - PB (Fonte 270). Instituída pela Lei Estadual nº 10.128/13 (artigo 7º, II), a constitucionalidade da TAC já foi matéria de questionamentos da Auditoria desta Corte (Processo TC nº 04246/15). De acordo com informações do FUNDO EMPREENDER PB (Doc. TC nº 30.642/17), existem demandas judiciais contestando a cobrança da referida Taxa, com decisão em sede de liminar determinando a não retenção, em razão da ausência de contraprestação estatal que justifique a cobrança da referida TAC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

III - A Lei Orçamentária Anual 2017 (Lei nº 10.850, de 27/12/2016) fixou a despesa do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, no montante de R\$ 35.169.000,00, que, após abertura de créditos adicionais, tendo ocorrido suplementações e anulações, ao final do exercício, o total autorizado ficou no montante de R\$ 29.519.000,00:

Quadro 1

Previsão Inicial	R\$ 35.169.000,00
(-) Deduções	R\$ 5.650.000,00
Total dos Créditos Ordinários	R\$ 29.519.000,00

Fonte: Relatório da Auditoria

IV – A despesa executada da Unidade Orçamentária em apreço atingiu o valor de R\$16.368.836,71, correspondendo a 55,45% da despesa orçada e ocorreram conforme quadro a seguir:

Quadro 2

**Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo
Ações desenvolvidas - Exercício 2017**

Ação	Valor empenhado	% em relação à despesa empenhada
4216 – Manutenção de Serviços Administrativos	1.800.310,88	11,00%
4219 – Serviços de Informatização	181.646,06	1,11%
4221 – Vale Refeição/Alimentação	310.966,50	1,90%
4224 - Treinamento e Palestra	787.653,37	4,81%
4225 - Crédito Produtivo Orientado	13.288.260,00	81,18%
Total	16.368.836,71	100,00%

Fonte: Relatório da Auditoria/SIAF (p. 13.972), com adaptação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Ao analisar as Despesas por Ação, relacionadas no Quadro 2, a Auditoria constatou que:

- foi empenhado e pago na ação 4224 – Treinamento e Palestra Gerenciais para os Empreendedores o montante de R\$ 787.653,27. No entanto, verificou a Auditoria que apenas R\$ 13.308,00 foram gastos com material gráfico e diárias, para o fim de realização de cursos de capacitação. Entretanto, o **valor de R\$ 774.345,27** é decorrente de despesas com realização de feiras e eventos - FENEMP/2017, que, no entendimento da Auditoria² (p. 13.972/13.976), foram executadas sem autorização legislativa, tendo em vista que tais gastos não condizem com a referida ação nº 4224, e para os quais **não existia dotação no orçamento** do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, no exercício financeiro de 2017;

V - Na Análise dos Balanços Contábeis, as constatações da Auditoria são:

a) No Balanço Orçamentário, observou-se que da Receita Orçamentária prevista R\$ 35.169 mil, foi arrecadada à conta do Fundo o montante de R\$ 38.218 mil, resultando em diferença positiva de R\$ 3.049 mil. A receita orçamentária foi assim distribuída:

Quadro 3
Comparativo da Receita Prevista e Arrecadada

	Em mil (R\$)		
Receitas Orçamentárias	Previsão LOA (A)	Arrecadação (B)	Diferença (B-A)
Receita Corrente	25.439	30.135	4.696
Receita Patrimonial	639	1.188	549
Remuneração de Outros Depósitos Bancários de Recursos não Vinculados	639	1.188	549
	-	-	-
Outras Receitas Correntes	24.800	28.947	4.147
Indenizações e Restituições	0,00	614	614
Receitas Diversas	24.800	28.333	3.533
Receita de Capital	9.730	8.083	-1.647
Total	35.169	38.218	3.049

Fonte: LOA/2017. SAGRES. Balanço Orçamentário. PCA/2017 - Proc. TC nº 05720/18.

² **os gastos contestados pela Auditoria** não foram destinados ao custeio de palestras, oficinas e workshops realizados no decorrer da FENEMP, mas a própria Feira de Negócios e Empreendedorismo, tendo em vista que toda a estrutura da feira foi objeto das referidas despesas com a FENEMP não compunham o orçamento inicial do EMPREENDER PB; quanto às fontes dos recursos, a Auditoria informa que *as despesas foram alocadas na ação “4224 - Treinamento e Palestra Gerenciais para os Empreendedores”, cuja dotação inicial era de R\$ 590.000,00 (quinhentos e noventa mil reais) – QDD/17 e suplementadas mediante crédito suplementar no valor de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais), Decreto nº. 37.633/2017 (DOE de 02/09/2017), utilizando como fonte de recursos o Superávit Financeiro de 2016.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Ao analisar a receita, a Auditoria constatou impropriedade na contabilização da receita classificada como **Indenizações e Restituições**, no valor de R\$ 614 mil (p. 13.979), uma vez que o registro de tal receita foi decorrente de cheques emitidos para concretizar concessões de créditos, em exercícios anteriores a 2015 e contabilizados como despesa efetiva dos respectivos exercícios. Em 2016, considerando a não conclusão desses procedimentos de concessão dos créditos, foi requerida a baixa dos cheques (OFÍCIO GSEE Nº 223/2016) e, apenas em março de 2017, ocorreu a consequente contabilização extemporânea da Receita;

b) No que se refere às **Receitas Correntes**, observo **97,87% delas foram classificadas como** Outras Receitas Correntes – **Receitas Diversas**, as quais se tratam dos efetivos ingressos que dão suporte ao Fundo, quais sejam:

Quadro 4
Detalhamento de Outras Receitas Diversas

Poder: Executivo Estadual	
U G: 770001 - FUNDO ESTADUAL DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO	
Detalhamento da Receita Orçamentária - Outras Receitas Diversas	
Mês de Competência	Valor
01/2017	R\$ 1.356.376,60
02/2017	R\$ 1.517.385,00
03/2017	R\$ 3.492.404,14
04/2017	R\$ 0,00
05/2017	R\$ 3.699.995,30
06/2017	R\$ 2.539.988,37
07/2017	R\$ 2.110.143,42
08/2017	R\$ 2.334.128,36
09/2017	R\$ 2.455.781,07
10/2017	R\$ 1.680.845,57
11/2017	R\$ 2.501.287,74
01/2017	R\$ 4.644.476,72
Total: R\$ 28.332.812,29	

Fonte: SAGRES

c) No que se refere à análise das despesas, com base nos Elementos de Despesa, a Auditoria destacou a grande distorção entre o planejado e o executado. Com destaque para a concessão de empréstimos e financiamentos, atividade fim da Secretaria do Empreender,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

cujo orçamento inicial fixou despesa na “Ação 4225 – Crédito Produtivo e Orientado”, elemento “66 – Concessão de empréstimos e financiamentos”, no total de R\$ 30.000 mil, todavia, a execução alcançou o montante de R\$ 13.288 mil. Analisando o gasto como um todo, observa-se que do orçamento inicial, foi executado apenas 46,54%.

Quadro 5

Despesas por elemento - Exercício de 2017

Código	Elemento de Despesa	Valor orçado	Valor Empenhado e Pago	% em relação à despesa empenhada
66	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	R\$ 30.000.000,00	R\$ 13.288.260,00	81,18%
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	R\$ 3.630.000,00	R\$ 2.263.310,21	13,83%
46	Auxílio-Alimentação	R\$ 300.000,00	R\$ 310.966,50	1,90%
37	Locação de Mão-de-Obra	R\$ 350.000,00	R\$ 181.046,60	1,11%
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	R\$ 20.000,00	R\$ 177.000,00	1,08%
14	Diárias - Civil	R\$ 280.000,00	R\$ 116.830,00	0,71%
30	Material de Consumo	R\$ 160.000,00	R\$ 18.987,33	0,12%
52	Equipamentos e Material Permanente	R\$ 300.000,00	R\$ 7.980,00	0,05%
33	Passagens e Despesas de Locomoção	R\$ 50.000,00	R\$ 4.456,07	0,03%
35	Serviços de Consultoria	R\$ 45.000,00	0,00	-
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	4.000,00	0,00	-
93	Indenizações e Restituições	20.000,00	0,00	-
51	Obras e Instalações	10.000,00	0,00	-
	Total	R\$ 35.169.000,00	R\$ 16.368.836,71	100,00%

Fonte: Tabela 3 - Relatório à p. 13982; SAGRES

Chamo atenção para o perfil dos gastos do programa, com serviços administrativos e de gestão, uma vez que foram gastos valores que totalizados em 3.080 mil e representou 18,82%, ou seja, cada 1 real de ingresso no FUNDO, praticamente, 20% serviu apenas para sua auto gestão.

Observe-se que a principal origem dos recursos do Fundo é a contribuição obrigatória da taxa de 1,6% de todas as compras governamentais do Estado. Portanto, naturalmente, está inclusa no preço das vendas ao Estado, o que caracteriza um “CUSTO PARAÍBA. Assim, se esses recursos não retornam à sociedade, é o mesmo que impor um penaliza-la com maiores custos sem a oferta de serviços que lhe são devidos por direito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

d) No Balço Financeiro do exercício de 2017, foi observado:

- Saldo do exercício anterior: R\$ 14.738.642,00;
- Não restou nenhum saldo de Restos a pagar para o exercício seguinte.
- **Saldo disponível para o exercício seguinte foi de R\$ 18.129.642,90**, distribuído nas seguintes contas bancárias:

Quadro 6

Saldos em contas bancárias - Exercício de 2017

Agência	Conta corrente	Saldo em R\$
1618-7	12.050-2 (Gestão)	25.481,52
1618-7	12.052-9 (Arrecadação)	4.637.964,49
1618-7	12053-7 (Empréstimos)	10.768.651,05
1618-7	12.054-5 (Custeio)	10.005,26
1618-7	12.055-3 (Empreender juros e multas)	998,70
1618-7	12.056-1 (Fundo garantidor)	2.252.486,34
1618-7	12.057-X (Parcelas Recebidas)	434.055,54
Saldo total em 31/12/17		18.129.642,90

- Em relação às transferências financeiras concedidas ao tesouro estadual, que somaram no exercício 18.541 mil, a Auditoria observou que embora, constitucional e legalmente embasadas, estas prerrogativas do Governo do Estado não devem ser 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 receita) ou após o encerramento do exercício financeiro (através do superávit orçamentário). Essas transferências ocorreram como demonstrado a seguir:

Quadro 7

Transferências Concedidas ao Tesouro Estadual - Exercício de 2017

Discriminação	Valor (R\$)
Desvinculação de Receita - DREM – EC nº 93/2016	6.000.000,00
Superávit Financeiro do Exercício de 2016 – Empreender PB	12.540.933,87
TOTAL	18.540.933,87



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

e) Sobre o Balço Patrimonial:

Quadro 8
Balço Patrimonial

ESPECIFICAÇÃO ATIVO	2017
Ativo Circulante	31.469.044,39
Caixa e Equivalentes de Caixa	18.129.642,90
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	17.593,42
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	13.321.808,07
Ativo Não Circulante	94.640.503,19
Ativo Realizável a Longo Prazo	94.385.021,52
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	94.385.021,52
Imobilizado	255.481,67
Bens Móveis	257.080,37
(-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas	(1.598,70)
TOTAL	126.109.547,58
Ativo Financeiro	18.129.642,90
Ativo Permanente	107.979.904,68
PASSIVO	
Passivo Circulante	2.708.365,86
Demais Obrigações a Curto Prazo	2.708.365,86
Total do Passivo	2.708.365,86
PATRIMONIO LIQUIDO	
Resultados Acumulados	123.401.181,72
Total Patrimônio Líquido	123.401.181,72
TOTAL	126.109.547,58
Passivo Financeiro	2.708.365,86
Passivo Permanente	123.401.181,72

Fonte: PCA/2017 – Balço Patrimonial/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

f) Conforme se depreende da análise da demonstração patrimonial, o Fundo já operou o significativo valor de 123 milhões de reais. Porém, o que se observa em todas as prestações de contas, nas inspeções especiais, enfim, em todas as tentativas feitas pela Auditoria, no sentido de definir qual o perfil destes empréstimos e quais os seus reais efeitos na economia e na sociedade, os dados são omitidos ou não informados, portanto, não se pode ter a precisão em afirmar que o patrimônio apresentado na contabilidade seja real. Para tanto, há necessidade de se definir os parâmetros de inadimplência e ainda quais os meios usados para o controle do ressarcimento de tais empréstimos e a completa identificação financeira, inclusive o estabelecimento de indicadores que atestem a sustentabilidade da política do programa.

VI – Agora passemos a análise, mais importante, sobre os aspectos operacionais do Fundo Empreender - PB, tanto no que se refere às despesas administrativas, como no que se refere às concessões de empréstimos:

a) Foram celebrados e vigoraram em 2017, 2 (dois) termos de cooperação técnica, com os seguintes objetos:

- promover ações de divulgação das atividades afins do Empreender - PB, no 26º Salão do Artesanato da Paraíba no período de 10/06 a 02/07/2017, em Capina Grande; Conveniente - Sec. de Estado de Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SETDE), no valor de R\$ 100.000,00;
- apoiar financeiramente a Sec. de Estado de Turismo e do Desenvolvimento Econômico para execução do 27º Salão do Artesanato da Paraíba a ser realizado em janeiro/2018, em João Pessoa, no valor de R\$ 100.000,00;

b) Vale ressaltar que não há registros sobre a prestação de contas nem tão pouco o detalhamento da aplicação dos recursos, conforme exige a legislação, através de um plano de aplicação que possibilite a fiscalização e o atingimento das metas objeto do termo de cooperação técnica. No meu sentir, talvez nem coubesse cooperação técnica para o repasse, pois, no vínculo estabelecido não foi fornecido conhecimento, equipamento ou equipe, e sim ocorreu um simples repasse de recursos. Assim, entendo que caberia apresentação de prestação de contas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

c) quanto às contratações com Pessoa Jurídica, para realização das atividades do fundo, a Auditoria observou que:

- Em relação ao Contrato 006/2016, com a União Superintendência de Imprensa e Editora - Despesas insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 164.057,00, devido à ausência das cópias das notas fiscais referentes aos serviços prestados pela empresa que embasaram as correspondentes despesas;
- Quanto ao Contrato 016/2015, celebrado com HWJ Locações e Serviços Ltda - ME, no entender da Auditoria, as despesas realizadas com no Aditivo nº 2 ao supracitado contrato, no valor de R\$ 88.800,00, não estão amparadas por cobertura contratual, assim, configuram-se em despesas não licitadas, porquanto, não se enquadram nas exceções das despesas previstas no do Art. 57 da Lei nº 8.666/1993, uma vez que não possuem características de despesas de caráter continuado. Deste modo, o aditamento do Contrato nº 16/2015 **apresenta-se sem base legal**.

d) No que se refere ao pessoal disponibilizado para executar as ações do Fundo Empreender - PB, a Auditoria destacou que, embora vinculada a Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico (SEDTE), a Secretaria Executiva do Empreendedorismo tem contabilidade própria, gestor próprio e estrutura física independente, funcionando em prédio-sede diferente da SEDTE. Sendo assim, é uma unidade orçamentária e administrativa autônoma, com organograma bem definido (vide Figura 6, à p. 13.993).

A Auditoria procedeu ao exame da estrutura administrativa e de pessoal³ da Secretaria Executiva do Empreendedorismo, tendo constatado irregularidades e sugeriu o traslado das mesmas ao Acompanhamento de 2018, uma vez que ainda perduram, bem como sugeriu citação do Chefe do Poder Executivo Estadual.

³ Eivas inerentes à Gestão de Pessoal:

- Criação de cargos através de Medida Provisória;
- Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão;
- A 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;
- Criação de cargo em comissão de Contador e Condutor de Veículos, contrariando o art. 37, incisos II e V, da Constituição da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

e) Durante o exercício, foi protocolada uma **Representação**, pelo Ministério Público de Contas do Estado Paraíba, com pedido de Medida Cautelar (Doc. TC nº 73.207/17), em face do Secretário de Estado Turismo e do Desenvolvimento Econômico e da Secretária Executiva do Empreender PB/Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, em razão de atos decorrentes da execução do Programa EMPREENDER - PB, que, recepcionada por este Relator, como Inspeção Especial de Acompanhamento de Gestão, mediante Decisão Singular DSPL TC 0096/2017, referendada pelo Tribunal Pleno, foi decido pela **suspensão de atos de gestão e pela citação dos gestores responsáveis** (Acórdão APL TC nº 00676/2017, DOE de 14/11/2017, TC nº 12.131/17).

Após suspensão dos efeitos da supracitada Medida Cautelar, a Auditoria continuou a análise dos fatos apurados, inclusive das defesas apresentadas, nos autos do Processo de Acompanhamento da Gestão do exercício de 2017, com as seguintes **conclusões**:

- Os procedimentos de pós créditos, adotados pelo EMPREENDER - PB, não atestam a efetiva e cabal submissão do tomador final à proposta de financiamento materializada no Plano de Negócios que embasou o respectivo empréstimo/financiamento;
- Não há sistemática e nem regularidade nas visitas técnicas para verificação de investimentos direcionadas aos procedimentos de concessão de créditos destinados a pessoas físicas;
- A fragmentação de etapas e a existência de sistemas apartados comprometem a integridade dos registros de dados do EMPREENDER - PB;
- Os procedimentos adotados para a concessão de créditos não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, o atendimento de critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado;
- As informações constantes dos sites não cumprem exigências mínimas de transparência atualmente impostas pela legislação e requisitadas pela sociedade que viabilizem o acompanhamento do Programa Empreender-PB: (www.paraiba.pb.gov.br/empreenderparaiba e www.empreenderpb.gov.br);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Concessão de crédito a servidores públicos⁴, em desacordo com a Lei 10.128/2013 (em 2017, a Auditoria constatou um total de 508 servidores públicos, sendo 341 de servidores efetivos - Doc. TC nº 42.564/18 e 167 de servidores não efetivos - Doc. TC nº 42.566/18, percentualmente esse total, 508 empréstimos, corresponde a 24% dos contratos de concessões de créditos do exercício).
- f) eivas constatadas durante o acompanhamento da gestão:
- Sonegação de documentos/informações, especialmente no que se refere ao acesso autônomo à plataforma digital, o que inviabilizou a análise do sistema de crédito, implantado em 2017 (a análise da Auditoria foi realizada com base nos processos físicos de concessões de créditos/2017);
 - Incongruência na informação relativa à Receita Orçamentária Proc. 19.279/17) arrecadada pelo Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo;
- g) Foram informados no Relatório de Atividades do Programa Empreender - PB:
- Total acumulado de contratações - Pessoa Física: 25.293;
 - Total acumulado de inadimplentes - PF: 11.992 (média de inadimplência 39,9%);
 - Total acumulado de contratações - Pessoa Jurídica: 89;
 - Total acumulado de inadimplentes - PJ: 40 (média de inadimplência 33,16%);
- h) No que se refere à evolução das concessões de crédito a Auditoria informa:
- Em 2011 houve a abertura de duas linhas de crédito, Empreender Associações e Cooperativas (pessoa jurídica), e Empreender Artesanato (pessoa física). Em 2012, foram lançados comunicados oficiais com as seguintes linhas de financiamentos individuais: Empreender Mulher (pessoa física); Empreender Gás Natural Veicular (GNV - pessoa física, não consta nos editais de 2017) e o Empreender Individual (pessoa física);
 - No ano de 2015, o Governo do Estado abriu quatro novas áreas: Empreender Profissional Liberal (pessoa física), Empreender Motociclista Profissional (pessoa física), Empreender Juventudes (pessoa física), e o Empreender Cultural (pessoas físicas/jurídicas);

⁴ A Auditoria observou que, considerando que o empréstimo realizado em nome da pessoa física e não exige comprovação formal de exercício de atividade econômica e nem há prestação de contas para comprovação da aplicação finalística do crédito, esse empréstimo passa a ser utilizado como uma operação simulada de empréstimo consignado, com taxas atrativas, procedimento simplificado e facilidade de crédito;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Em 2016 foi lançada a linha de crédito Empreender Inovação Tecnológica (pessoa jurídica);
- Em 2017, algumas linhas de crédito foram reestruturadas, a exemplo do Empreender Individual que foi substituída pelo Empreender Pessoa Física. O Empreender Coletivo que foi desmembrado nas linhas Cooperativas e Pessoa Jurídica. Foi também lançada a linha de Crédito Profissional Liberal Juventudes;
- Em 2017 foi lançado o Empreender Prefeituras (Medida Provisória nº 247, convertida na Lei Estadual nº 10.804/2016, que acrescentou através do Art. 9º do citado normativo acrescentou ao inciso X, ao art. 2º da Lei nº 10.128/2013 - Lei que regulamenta o Programa EMPREENDER - PB).

Quadro 9

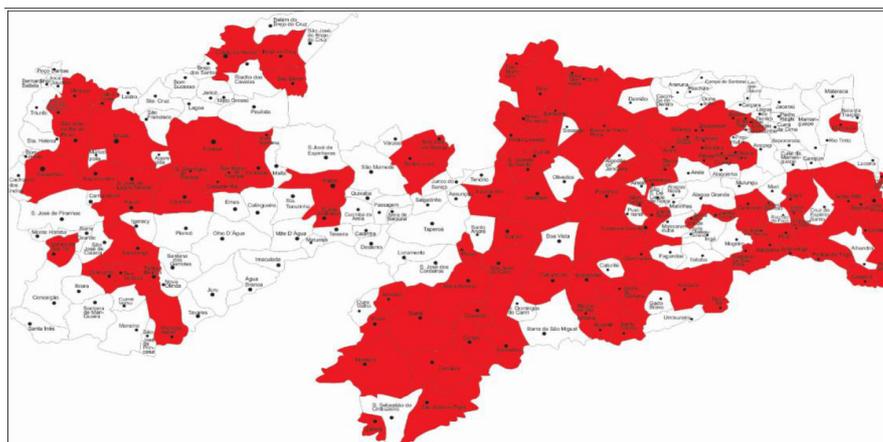
Concessão de empréstimos por linhas de crédito e números de contratos - 2017

Em R\$ 1,00

Linhas de Crédito	Nº Contratos*	AV%	Valor Empenhado*	AV%
Empreender Pessoa Física	1.394	65,63	R\$ 8.260.820,00	62,17
Empreender Prof. Liberal Juventudes	10	0,47	R\$ 143.300,00	1,08
Empreender Juventudes	528	24,86	R\$ 3.091.400,00	23,26
Empreender Prof. Liberal	55	2,59	R\$ 804.500,00	6,05
Empreender Mulher	21	0,99	R\$ 83.350,00	0,63
Empreender Artesanato	77	3,63	R\$ 427.260,00	3,22
Empreender Motociclista Profissional	39	1,84	R\$ 477.630,00	3,59
Total	2.124	100	R\$ 13.288.260,00	100

Fonte: Relatório da Auditoria, p. 14021

- É ressaltado pela Auditoria concentração de concessão de empréstimos em microrregiões específicas, uma vez que dos 223 municípios paraibanos, apenas 104 (46,64%) foram beneficiados com créditos do Programa EMPREENDER - PB (Doc. TC nº 15.125/18), conforme mapa a seguir:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Os 10 (dez) municípios com maior volume de créditos do Programa EMPREENDER - PB, em 2017, representando o montante R\$ 4.572.410,00, equivalentes a 34,41% do total de contratos efetivados no exercício - R\$ 13.288.260,00, foram:

Quadro 10

Municípios com maiores volumes de empréstimos

	Município	IDH	Valor Total dos Contratos
1	João Pessoa	0,763	R\$ 1.929.530,00
2	Sousa	0,668	R\$ 448.275,00
3	Conde	0,618	R\$ 346.199,00
4	Serra Redonda	0,570	R\$ 296.900,00
5	Picuí	0,608	R\$ 280.100,00
6	São José do Sabugí	0,617	R\$ 274.300,00
7	Cabaceiras	0,611	R\$ 274.000,00
8	Patos	0,701	R\$ 270.606,00
9	Poço Jose de Moura	0,612	R\$ 230.400,00
10	Barra de Santa Rosa	0,562	R\$ 222.100,00
	TOTAL		R\$ 4.572.410,00

Fonte: Relatório da Auditoria, p. 14.016

i) Quanto às características das linhas de créditos estabelecidas no último edital de 2017, distribuídas nas várias modalidades, observa-se, em síntese, que:

- Para Pessoa Física, o limite mínimo é de R\$ 1.500,00 e o limite máximo é R\$ 30.000,00, com taxa de juros, que variam de 0,50% a 0,64% a.m., o período de carência vai de 6 a 12 meses e o nº de parcelas é de 30 a 40 meses, sempre dependendo da modalidade do empréstimo;
- Para Pessoa Jurídica, o limite mínimo é de R\$ 5.000,00 e o limite máximo é R\$ 200.000,00 (Cooperativas), com taxa de juros de 0,64% a.m, o período de carência vai de 6 a 12 meses e o nº de parcelas é de 30 a 40 meses, sempre dependendo da modalidade do empréstimo;
- Já o crédito para Prefeituras apresenta limite mínimo de R\$ 50.000,00 e máximo de R\$ 1.400.000,00, com taxa de juros de 0,68% a.m., sem período de carência e o nº de parcelas é até 60 meses;
- Devido à mudança de parâmetros no mesmo exercício, a Auditoria não acatou a defesa e apresentou a seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Publicação de mais de um edital no período de janeiro a setembro/2017, relatório inicial – com alterações nos parâmetros de algumas linhas de crédito, fato que afeta o caráter isonômico do Programa, dificulta as ações de controle/acompanhamento e interfere no planejamento realizado pelo Empreender para o ano de 2017;

j) no que se refere à renegociação de dívidas e inadimplência a Auditoria constatou que:

- Em 2017, foram realizadas um total 720 (setecentas e vinte) renegociações cujas regras e medidas endossadas pelo Conselho Gestor, não tiveram suas regras demonstradas e, nem a definição de critérios e dos procedimentos a serem utilizados em tais renegociação. Há notícias de critérios adotados no chamado “Acordo Legal”, que se trata de proposta de renegociação para mutuários, que estejam em atraso, com redução de 30% a 50% do valor da multa e juros; (Relatório de Análise de Defesa, fl. 15.825).
- Pela metodologia de cálculo da Auditoria, à luz dos dados apresentados, a real taxa média de inadimplência para os contratos com pessoa física é de 51,72%, e em relação às concessões com pessoa jurídica, a média de inadimplência é de 44,94%, e não como consta no Relatório de Atividades que informa médias de 39,9% e 36,16%, respectivamente, que diga-se de passagem são absurdamente altas.
- De acordo com o SAGRES, de 2011 a 2017, foram firmados pelo EMPREENDER PB um total de 25.381 contratos de concessão de financiamentos, sendo, 25.293 relativos à pessoas físicas (CPF) e 88 de pessoas jurídicas, percentual correspondente à 99,65% e 0,35%, respectivamente. De acordo com a Planilha, o número de contratos pessoas físicas que em 31/12/2017 encontrava-se fora da carência era de 23.185 e, desses, 17.644 estavam inadimplentes. Já em relação aos contratos pessoas jurídicas, na mesma data, do total de 88, 71 deles se encontravam em situação de inadimplência. Assim, levando-se em conta a quantidade de contratos concedidos (pessoas físicas e jurídicas), de 2011 a 2017, e que estavam fora da carência em 31/12/2017, vislumbra-se um percentual geral de inadimplência de 76,12%. Considerando a situação do contrato, segregados por pessoa física (CPF) e com pessoas jurídicas (CNPJ), tem-se um percentual efetivo de inadimplência, de 76,10% de 80,25%, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Em relação ao exercício de 2017, embora menos de 1% dos contratos estejam fora do período de carência (16 contratos), aproximadamente 69% já se encontravam em inadimplência (11 contratos);
- Ressalte-se que dos 23.273 mil contratos que, em 31/12/2017, encontravam-se fora da carência, um total de 14.101 mil, ou seja, mais de 60%, estava na fase “Inscrito SPC- Dívida Ativa – PGE”, sendo 7.949 relativos a contratos com vigência já encerrada⁵ e 6.152 com prazo ainda vigente;
- Em relação aos valores emprestados (Concessão de Empréstimos e Financiamentos - Elemento de despesa “66”) e os recebidos ao longo dos anos (Outras amortizações de empréstimos diversos - Código da receita: 023009999) – demonstra que, de 2011 a 2017, foi apenas amortizado o montante de R\$ 36.322 mil, foi oriundo de pagamentos voluntários procedidos pelos tomadores finais, mediante pagamento de mensais de boletos ou fruto de renegociações. A Auditoria não identificou, ao longo da existência do programa, pagamentos oriundos de outros procedimentos de cobranças (administrativo/judicial);
- De acordo com o Relatório Sintético de Processos, foram inseridos na plataforma da Procuradoria Geral do Estado (Sistema TCC *on line*), dívidas de contratos relativos aos exercícios de 2011 a 2013, somando R\$ 15.285.152,80 (Doc. TC nº 32.308/18).

VII - Após análise desses procedimentos de concessão de créditos, relativas ao exercício de 2017, além dos aspectos já apresentados, Auditoria fez algumas constatações⁶, as quais, após análise da última defesa se mantiveram.

⁵ Consta no Relatório da auditoria, a informação de que, em 2017, os contratos com valores em abertos pós o encerramento da vigência foram encaminhados para inscrição em Dívida Ativa na Procuradoria Geral do Estado (PGE). O procedimento administrativo para constituição de crédito não tributário do Estado da Paraíba encontra-se disciplinado pela Lei Estadual nº 9.520/2011.

⁶ - ÚLTIMAS CONSTATAÇÕES DA AUDITORIA:

- Concessões de créditos à pessoa física com sanção em cadastros de Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCIAL) e no Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON);
- Concessão de créditos a Agentes Políticos.
- Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral.
- Ausência de justificativa material que legitime as concessões de créditos realizadas por meio do EMPREENDER PB, diante da ausência de comprovação do atendimento das finalidades sociais do Programa, do alto índice de inadimplência dos créditos concedidos e das recorrentes falhas dos procedimentos de concessão dos financiamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

VIII – Dito isto, apresento a síntese das **eivas remanescentes** após análises das defesas apresentadas (**irregularidades consolidadas**, analisadas nos autos da PCA, bem como nos Processos TC 12.131/17 e TC 19.279/17, anexados):

- 1 - Execução de despesas sem autorização legislativa, no valor de R\$ 774.345,27;
- 2 - Não atendimento aos objetivos básicos de planejamento e controle dos gastos públicos no Orçamento do EMPREENDER PB/2017, tendo em vista que a execução da despesa orçamentária representou menos de 50% dos créditos originalmente disponíveis;
- 3 - Ausência de recolhimento da importância de R\$ 265.765,20, descontada à título de Reserva Garantidora (2% do valor da despesa total com concessões de empréstimos) à conta corrente BB nº 12.056-1 FUNDO GARANTIDOR, aberta para este fim específico;
- 4 - Alto índice de inadimplência do Programa registrado em 31/12/2017, com percentual de 76,12%;
- 5 - Concessões de créditos à pessoa física com sanção em cadastros de Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCIAI) e no Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON);
- 6 - Concessão de créditos a Agentes Políticos;
- 7 - Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral;
- 8 - Ausência de justificativa material que legitime as concessões de crédito realizadas por meio do EMPREENDER PB, diante da ausência de comprovação do atendimento das finalidades sociais do Programa, do alto índice de inadimplência dos créditos concedidos e das recorrentes falhas dos procedimentos de concessão dos financiamentos;
- 9 - Não comprovação de Receita de “Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores, no montante de R\$ 20.500,00, referente aos cheques relacionados no Ofício nº 233/2016 GSEE, emitidos em procedimentos de concessão de créditos anteriores a 2015 (Item 1 do Relatório Inicial do Proc. 12.131/17);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

10 - Não apresentação de conciliação bancária relativa aos créditos existentes na conta corrente BB, nº 12.051-0 - EMPREENDER PB PGT TRANSF, em 31/12/2016 (Item 2. do Relatório Inicial do Proc. 12.131/17);

11 - Despesas insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 164.057,00, tendo por credor A União Sup. De Imprensa e Editora (Item 4.6.3 do Relatório Prévio da PCA);

12 - Despesas realizadas com base no Aditivo nº 02 ao Contrato nº 016/2015, não amparadas por cobertura contratual, sendo, pois, despesas não licitadas (Item 4.3.1.1 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17);

13 - Os procedimentos de pós-créditos adotados pelo EMPREENDER PB não atestam a efetiva e cabal submissão do tomador final à proposta de financiamento materializada no Plano de Negócios que embasou o respectivo empréstimo/financiamento (Item 4.3.1 do Relatório Prévio da PCA);

14 - Não há sistemática e nem regularidade nas visitas técnicas para Verificação de Investimentos direcionadas aos procedimentos de concessão de créditos destinados a pessoas físicas (Item 4.3.2 do Relatório Prévio da PCA);

15 - A fragmentação de etapas e a existência de sistemas apartados comprometem a integridade dos registros de dados do EMPREENDER PB (Item 4.3.4 do Relatório Prévio da PCA);

16 - Os procedimentos adotados para a concessão de créditos não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, o atendimento de critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (Item 4.3.5 do Relatório Prévio da PCA);

17 - As informações constantes dos sites www.paraiba.pb.gov.br/empreenderparaiba e empreenderpb.gov.br não cumprem exigências mínimas de Transparência atualmente impostas pela legislação e requisitadas pela sociedade que viabilizem o acompanhamento do Programa EMPREENDER PB (Item 4.3.7.1 do Relatório Prévio da PCA);

18 - Concessão de crédito a servidores públicos, em desacordo com a Lei 10.128/2013 (Item 4.3.7.2 do Relatório Prévio da PCA);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

19 - Incongruência na informação relativa à Receita Orçamentária arrecadada pelo Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, período de janeiro a setembro/2017 (Item 4.6.1 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17);

20 - Publicação de mais de um edital no período de janeiro a setembro/2017, com alterações nos parâmetros de algumas linhas de crédito, fato que afeta o caráter isonômico do Programa, dificulta as ações de controle/acompanhamento e interfere no planejamento realizado pelo Empreender para o ano de 2017 (Item 4.6.3 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17).

Além dessas conclusões, a **Auditoria sugeriu**:

- **traslado** do exame de algumas irregularidades para o **acompanhamento de 2018**, refiro-me às inerentes à **gestão de pessoal** e à necessidade de **regularização de diversos contratos firmados em 2017**, *uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER - PB pelo inadimplemento do contrato*, considerando que esta eiva já está sendo tratada no Processo TC nº 15.033/18;
- **adoção de medidas administrativas aos gestores do Fundo**, no sentido de: a) liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB à Plataforma Eletrônica do EMPREENDER PB (Item 4.3.4 e 4.3.3 do Relatório Prévio da PCA); b) divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos em 2018, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada; c) liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB ao “Sistema TCC”, gerenciado pela PGE para acompanhamento da cobrança de Crédito não Tributários inscritos em dívida pública; d) acompanhamento dos créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado, oriundos da constituição de crédito não tributário pelo inadimplemento do pagamento de créditos do EMPREENDER - PB, na PCA da Procuradoria Geral do Estado (Item 4.3.4 do Relatório Prévio da PCA).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em Parecer da lavra do Procurador-Geral Luciano Andrade Farias, opinou em seu parecer por:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

1. **Regularidade com ressalvas das contas** da gestora do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (EMPREENDER), a Sra. Amanda Araujo Rodrigues, relativas ao exercício de 2017;

2. **Aplicação de multa** à mencionada Gestora, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB e no §4º do art. 6º da RN TC nº 01/20176 c/c o art. 56, inciso V da LOTCE/PB, nos termos expostos ao longo do Parecer;

3. **Encaminhamento de irregularidades:**

- “Os contratos de pessoas físicas firmados pelo estão eivados de irregularidade, uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER PB pelo inadimplemento do contrato” referente aos contratos firmados em 2017, **para acompanhamento no Processo nº 15.033/18;**
- “Criação de cargos através de Medida Provisória”, “Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão” e “A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas, operacionais e burocráticas, contrariando o art. 37 da Constituição Federal” **para o processo de acompanhamento de gestão/prestação de contas do Chefe do Executivo Estadual;**

4. **Envio de recomendações à atual gestão do Empreender**, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente: os procedimentos editais do Empreender passem a prever:

- Reapresentação do Plano de Negócios ajustado ao valor de crédito fixado;
- Prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos pelos proponentes;
- Aprimorem a metodologia para seleção de projetos e fixação de valores no sentido de diminuir os aspectos subjetivos das decisões;
- Que se documentem os aspectos subjetivos utilizados na seleção de projetos e fixação de valores dos empréstimos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos em 2018, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada;
- Comunicação aos órgãos respectivos acerca da solicitação de empréstimos por parte de servidores públicos, para que se apure eventual infração funcional;

5. **Envio à Auditoria** das listagens dos DOCS. TC 42.564/18 e 42.566/18, que contêm os servidores que receberam empréstimo do Empreender ao longo de 2017, para que, a partir da fonte utilizada em sua elaboração, se identifiquem os entes políticos com os quais cada servidor mantém vínculo e, uma vez inseridas tais informações, haja a notificação dos gestores responsáveis para que se identifique eventual infração funcional.

Após a emissão deste Parecer, conforme preliminar suscitada em sessão plenária, o Ministério Público apresentou Cota Ministerial de fls. 15.901/15.917, que será comentada em meu voto.

É o relatório.

VOTO

Depreende-se do relato que, em muitas constatações, já apresentei meu entendimento sobre os assuntos abordados. Contudo, farei breves comentários os quais contribuirão para fundamentar o meu voto.

À priori, devo ressaltar o excelente trabalho realizado pela Auditoria, mesmo sem acesso completo às informações, foi possível traçar um perfil de como se apresentam as concessões e empréstimos realizados pelo Programa Empreender. Motivo pelo qual, acolho as constatações da Auditoria.

Em que pesem as ponderações do Órgão Ministerial, peço vênias ao entendimento constante no Parecer, especialmente, no tocante a duas eivas constatadas na análise da Prestação de Contas, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Alto índice de inadimplência do Programa registrado em 31/12/2017, com percentual de 76,12%;

- Ausência de justificativa material que legitime as concessões de créditos realizadas por meio do EMPREENDER PB, diante da ausência de comprovação do atendimento das finalidades sociais do Programa, do alto índice de inadimplência dos créditos concedidos e das recorrentes falhas dos procedimentos de concessão dos financiamentos.

Porquanto, entendo que os Tribunais de Contas se prestam, também, a analisar os programas governamentais do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade, sendo estes, aspectos indispensáveis no que se refere análise de cumprimento do resultado proposto inicialmente pelo ente.

Conforme assevera a Auditoria nos diversos relatórios produzidos ao longo dos exercícios em que o Programa Empreender –PB iniciou a sua operacionalização, apesar de não dispor de todos os dados reclamados, o Programa apresenta alto índice de inadimplência. Mesmo ressaltando, repetidamente, esta falha o Gestor até o presente não apresentou qualquer análise no sentido de definir parâmetros onde se identifique o perfil dos tomadores, a análise de risco do crédito, os critérios técnicos que definam a situação de insolvência, e nem a política de recuperação de créditos inadimplentes, preocupações estas minimamente necessárias a qualquer programa que trate de concessão de empréstimos, notadamente aqueles apoiados com recursos de origem pública.

Outro fator preponderante que contribui para a pouca efetividade no resgate das transferências é a **ausência de comprovação de que os tomadores atendem aos critérios estabelecidos para o recebimento do crédito e o estão aplicando nas finalidades previstas em contrato**, ao meu ver esses fatos, maculam e subvertem sobremaneira a intenção pretendida com o mesmo. Em que pese, não existir no programa qualquer definição de indicadores que meçam a sua real efetividade e os celebrados resultados divulgados na mídia oficial.

Como bem destacado pela Auditoria:

As análises realizadas no contexto do acompanhamento de Gestão do EMPREENDER PB/2017 identificaram falhas relevantes, que atentam quanto à consistência do procedimento de concessão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

crédito. Os processos administrativos examinados não evidenciam, objetivamente, os critérios e parâmetros adotados, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado. Não há obrigatoriedade de comprovação da atividade econômica; não há documentos comprobatórios de informações financeiras do empreendimento; a apresentação de orçamento de obra/equipamento/produto, objeto do financiamento é facultativa. As visitas técnicas – prévias (para confirmação das informações e dados eventualmente apresentados pelo proponente) ou posterior (para controle finalístico da aplicação do crédito) – não estão previstas nos editais/2017 direcionados a pessoas física e nem dentro do fluxo do processo de concessão de empréstimo/financiamento, modalidade que concentrou a totalidade dos contratos realizados no exercício em exame.

No meu sentir, a alta inadimplência é fator relevante que pesa, sobremaneira, no julgamento das contas. Este fato, evidencia que o ciclo não se conclui, ocorrem os empréstimos (saídas) e não se tem controle sobre valores retornados (entradas) aos cofres públicos. Evidente esta que a prática se aproxima de programas assistencialistas tradicionais, em que acontece a entrega de recursos públicos, sem que haja quaisquer obrigações do beneficiário sobre a devolução dos mesmos.

Além dos fatos já mencionados, julgar um programa desse porte do ponto de vista meramente contábil e financeiro seria fechar os olhos aos graves e preocupantes desvios de finalidade constatados.

Antes de tudo, não se sabe qual a natureza desse Programa Empreender. Claro está que o Estado através de instituições próprias e devidamente abrigadas dentro do sistema financeiro nacional podem atuar de forma complementar na concessão de incentivos financeiros a atividades empresarias, e ainda mais aos pequenos empreendedores que não conseguem ao seu modo, acessos as linhas de financiamentos tradicionais do sistema financeiro.

Exemplos da atuação estatal, temos diversos, em âmbito federal temos: FINEP, FINOR, FNE, FISTEL, já nos Estados cito como exemplos o Programa Juro Zero, em Santa Catarina com a participação da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A – BADESC, no Amazonas o Programa Banco do Povo, com a intermediação da Agência de Fomento do Estado do Amazonas, dentre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Embora a Cota Ministerial de fls. 15.901/15.917, assevere que conforme a Lei nº 4.595/1964 que: “A concessão de crédito é uma atividade indiscutivelmente associada às instituições financeiras. Ocorre que os referidos dispositivos não autorizam, em uma primeira análise, a conclusão de que apenas as instituições financeiras podem conceder empréstimo”. Em seus exemplos trouxe diversos casos de Unidades da Federação em que a execução de programas semelhantes a este, ocorrem com a participação de Instituições Financeiras legalmente constituídas, dentre eles cita o Estado de São Paulo, Santa Catarina, Amazonas.

E, afirmou também o Renomado Procurador Geral, “que quando se analisam políticas públicas dessa natureza em diversos entes públicos, é comum que se verifique, com maior ou menor ingerência, a atuação de agentes financeiros, até mesmo pela expertise que possuem na ação principal de tais programas”.

Assim, entendo que o Estado da Paraíba pode sim atuar em apoio ao empreendedorismo desde que atenda a legislação no sentido de dotar o Estado de uma Agência de Fomento (permitidas apenas uma por estado) ou qualquer outro tipo de organização previsto pelas autoridades financeiras do país. Jamais através de simples Programa, sobre o qual não atua qualquer instituição credenciada, não se dispõe de quaisquer indicativos que ateste a lisura e os resultados operacionais, os instrumentos de transparência apresentam-se deficitários, em fim não há controle nos tais empréstimos, que assim continuando transformam-se em simples e ineficazes programas de doação assistencial.

As instituições financeiras legalmente constituídas no país possuem atribuições, que contemplam análises e concessões de créditos, com suporte necessário para o acompanhamento do cumprimento das obrigações pelos beneficiários, nos termos da Lei nº 4.595/1964 (lei ordinária 31/12/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o conselho monetário nacional), além das mencionadas instituições financeiras possuírem o condão legal de agirem como agentes financeiros, possuem a *expertise* na execução de programas que envolve a concessão de créditos.

Isto posto, voto no sentido de este Tribunal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

1 - **Julgue Irregulares** as contas do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, exercício de 2017, tendo como gestora a Sra. Amanda Araújo Rodrigues;

2 - **Aplique multa** no valor de R\$ **11.450,55** (onze mil, quatrocentos e vinte e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos), equivalentes a 228,46 UFR-PB, à gestora a Sra. Amanda Araújo Rodrigues, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais, legais e resoluções desta Corte, **assinando-lhe prazo** de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado;

3 - **Traslade** as conclusões e informações destes autos ao Processo de Prestação de Contas do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo de 2018, a fim de subsidiar completamente às análises daquele exercício.

4 – **Determine** a suspensão temporária de todo e qualquer novo empréstimo pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data publicação desta decisão, devendo continuar as demais atividades do programa, como por exemplo, as relacionadas a recuperação de créditos, preparação e treinamento de pessoal, entre outras ao seu critério.

5 - **Estabeleça** que, durante o prazo acima determinado, o **atual gestor presente ao Tribunal de Contas** toda a fundamentação legal que embase a atuação do PROGRAMA EMPREENDER atuando na concessão de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado em consonância com as leis que regem o sistema financeiro nacional.

6 - **Apresente** no prazo acima estabelecido indicadores que comprovem e ateste a operacionalização do Programa, realçando, por exemplo, os tópicos a seguir, sem prejuízo de outros julgados necessários pelo Gestor.

A – Índices de Qualidade da Carteira

- Inadimplência
- Índice de Carteira de Risco



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- Índice de Castigo
- Valor Médio de Créditos
- Provisão para Perdas
- B - Gestão e Operação
 - Quantidade de Tomadores Ativos
 - Quantidade de Operações Liberadas
 - Autossuficiência Financeira
 - Índice das Despesas Operacionais
 - Evolução da Carteira de Tomadores
- C - Desempenho Financeiro Geral
 - Sustentabilidade
 - Retorno Sobre os Ativos
 - Retorno Sobre o Patrimônio
 - Rendimento
- D - Eficiência e Produtividade

7 – **Determine** que no Processo 13.014/19 que trata do Acompanhamento da Gestão do EMPREENDER-PB, exercício 2019, haja vista que o processo relativo ao exercício de 2018 já está instruído, que a Auditoria no prazo mencionado no item 04, ouvido as Instituições Financeiras, apresente as suas conclusões quanto à legalidade da concessão de empréstimos, na forma praticada pelo Empreender neste processo;

8 - **Dê ciência desta decisão ao Relator** responsável pelo Acompanhamento da Gestão da Prefeitura Municipal de João Pessoa do exercício de 2019, para que tome conhecimento da metodologia aplicada na análise do presente feito.

9 - **Comunique** o teor desta decisão ao Ministério Público Estadual e ao Governador do Estado da Paraíba.

É o voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Conselheiro André Carlo Torres Pontes**VOTO**

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Ailton Rocha da Nóbrega⁷, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O olhar tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

⁷ NÓBREGA, Ailton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*⁸

Nesse contexto, creio estarem, os fatos relacionados à prestação de contas, devidamente analisados pelo Ministério Público de Contas, cuja conclusão foi pela regularidade com ressalvas da gestão. Eis o Parecer de fls. 15842/15877:

“Nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição Estadual, em consonância com o sistema de controle externo estabelecido na Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas do Estado “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”. Disposição semelhante pode ser extraída do artigo 1º, inciso I, da LOTCE/PB.

Além disso, dispõe a referida LOTCE/PB, em seu artigo 1º, inciso IV, que cabe ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, emitindo sobre elas parecer prévio.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatária qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

É preciso registrar, ainda, que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

⁸ VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

No caso dos autos, passa-se, a seguir, à apreciação especificada das irregularidades apontadas pela Auditoria quando da análise da defesa apresentada pelo gestor interessado.

➤ ***Os contratos de pessoas físicas firmados pelo EMPREENDER estão eivados de irregularidade, uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER PB pelo inadimplemento do contrato.***

Esta eiva foi apontada apenas no último pronunciamento da Auditoria, não sendo aberta oportunidade de defesa à Gestora, tratando-se de verdadeira inovação.

Os técnicos sugeriram que a mácula seja tratada no processo Nº 15033/18, inspeção especial do Empreender relativa ao exercício de 2018, uma vez que também foi suscitada neste processo.

Concordo com a sugestão, uma vez que sobrestar o julgamento desta PCA somente em função desse aspecto, que já está sendo abordado em outro processo e que, muito provavelmente, não possui o condão de afetar a decisão desta Corte referente aos autos em análise revela-se contraproducente e pouco efetivo.

Caso o Exmo. Relator entenda que a eiva merece ser tratada nos autos em análise, que se notifique a Gestora para apresentar defesa exclusivamente sobre o assunto, fazendo retornar o caderno processual ao Ministério Público de Contas após regular instrução para pronunciamento final.

➤ ***Ausência de justificativa material que legitime as concessões de créditos realizadas por meio do EMPREENDER PB, diante da ausência de comprovação do atendimento das finalidades sociais do Programa, do alto índice de inadimplência dos créditos concedidos e das recorrentes falhas dos procedimentos de concessão dos financiamentos.***

Na penúltima seção do Relatório de PCA – Análise de Defesa (fls. 13961/14041), antes da conclusão, a Auditoria discorre sobre diversas falhas detectadas no programa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Empreender, as quais, em conjunto, teriam o condão de suscitar questionamentos quanto a sua manutenção nos termos atualmente verificados.

As falhas serão tratadas ponto a ponto neste Parecer, mas com fins pedagógicos, citarei as que embasaram a irregularidade a seguir:

- *Linhas de créditos “Empreender pessoa física” e “Empreender juventudes” destinados a pessoas físicas possuem critérios de acesso genéricos, não requerem comprovação de atividade econômica, nem demonstração de aplicação de recursos e prestação de contas;*
- *Não realização de visitas técnicas prévias à concessão do empréstimo;*
- *Alta taxa de inadimplência;*
- *Falhas na cobrança dos créditos, ante a ausência de registro de receita oriunda da dívida ativa originada pelo Empreender;*
- *Fragilidade dos instrumentos de planejamentos, controle e transparência;*
- *Formatação administrativa que expõe o Empreender a interferências diretas do chefe do executivo estadual, “submetendo o programa a casuísmos políticos e financeiros”*
- *Não demonstração da eficácia e efetividade do Programa;*
- *Ausência de indicadores de desempenho;*
- *Falhas diversas na organização, execução e controle.*

Primeiramente, antes de adentrar o mérito das irregularidades, faz-se importante reafirmar que aos Tribunais de Contas não cabe selecionar, escolher ou determinar a realização de políticas públicas ou projetos por parte dos Governantes jurisdicionados. Ao chefe do Executivo, escolhido pelo povo de forma democrática, é assegurada esta prerrogativa.

As Cortes de Contas, quando do exercício do controle externo, ainda que possam levar em consideração aspectos de legitimidade e de economicidade de condutas estatais, devem ter cuidado para não ultrapassar os limites de sua atuação, evitando ingerências excessivas no âmbito da avaliação de políticas públicas. Vale destacar que até mesmo a conclusão acerca da legitimidade de um programa de Governo é, muitas vezes, controversa, não sendo plausível a busca por unanimidades nas análises.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Não se desconhece que a identificação do limite de atuação dos Tribunais de Contas não é tão simples, notadamente por também caber a estes órgãos uma função pedagógica. No entanto, expor tais premissas é necessário, sobretudo na análise do presente tópico.

O Empreender foi criado como mecanismo de geração de emprego e renda, por meio da concessão de créditos, pelo Estado da Paraíba, fomentando atividades econômicas entre os microempresários e as cooperativas de produção.

Com efeito, tomando-se por fundamento o disposto no art. 174, caput, da Lei Fundamental da República, o Estado, como agente normativo e regulador da economia, tem por função, além de outras, o incentivo à produção. E, por este aspecto, a atividade administrativa sofreu uma ampliação, abarcando não só o exercício do Poder de Polícia e o fornecimento de serviços públicos, mas também o fomento, estimulando a iniciativa privada a criar riquezas e bens dentro da cadeia econômica.

O impulso ao empreendedorismo por parte do Estado é uma providência elogiável, desde que seja desempenhada por mecanismos adequados e comprovadamente eficientes, ou seja, mediante sistemática que potencialize os recursos financeiros e alavanque os resultados positivos da política social.

Nesse contexto, a análise das presentes contas busca verificar o cumprimento desta condição, sem deixar de lado a identificação de oportunidades de aumento da efetividade do programa.

➤ Alto índice de inadimplência do Programa registrado em 31/12/2017, com percentual de 76,12%;

A defesa e a Auditoria discordam do índice de inadimplência acumulada do programa. A primeira defende o percentual de 39,90% para empréstimos a pessoas físicas e 33,16% para as jurídicas. Já para a segunda, tais números equivalem, respectivamente, a 76,10% e 80,25%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Há uma celeuma entre as partes a respeito da metodologia empregada no cálculo deste percentual. Mas, independentemente disto, tem-se que a diferença entre os percentuais de inadimplência reside, na verdade, nos dados em si. Defesa e Auditoria concordam no total de contratos por exercício, mas divergem na quantidade de contratos por situação de adimplência. Veja-se:

Contratos Pessoas Físicas Auditoria x Empreender

Auditoria – Fl. 14027

Quadro 4 – Situação dos contratos de empréstimos pessoa física, por ano de concessão do crédito (2011 a 2017).

Situação do Contrato	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%
Liquidado	143	55,64	705	23,79	866	22,11	1.213	17,40	220	3,18	6	0,28	0	0
Renegociação	9	3,50	190	6,41	212	5,41	649	9,31	330	4,77	2	0,09	0	0
Adimplente	0	0,00	23	0,78	6	0,15	26	0,37	618	8,93	318	14,99	5	0,24
GPCC	4	1,56	610	20,59	1.520	38,82	372	5,34	516	7,46	266	12,67	11	0,52
GPOF	0	0,00	12	0,40	21	0,54	93	1,33	165	2,38	0	0,00	0	0
Inscrito SPC-Divida Ativa-PGE	101	39,30	1.423	48,08	1.291	32,97	4.617	66,24	5.070	73,28	1.552	71,97	0	0
Total Sem Carência	257	100	2.963	100	3.916	100	6.970	100	6.919	100	2.144	100	16	0,76
Total Em Carência	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.108	99,25
Total Geral	257		2.963	100	3.916	100	6.970	100	6.919	100	2.144	100	2.124	100

Fonte: EMPREENDER PB - Doc. TC nº 13.550/18 (Doc. 42.493/18) – Doc. TC nº 32.310/18.

Empreender – Fl. 15810

Exercício	Nº de Contratos	Dentro da carência	Fora da Carência	Inadimplentes
2011	257	0	0	39
2012	2.963	0	0	1.390
2013	3.916	0	0	2.254
2014	6.970	0	0	3.492
2015	6.919	0	0	3.576
2016	2.144	0	0	1.237
2017	2.124	2.108	16	4
Total	25.293	2.108	16	11.992



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

<i>Contratos Pessoas Jurídicas Auditoria x Empreender</i>										
<i>Auditoria – Fl. 14027</i>										
Quadro 5 – Situação dos contratos de empréstimos pessoa jurídica, por ano de concessão do crédito (2011 a 2017).										
Situação do Contrato	2011		2012		2013		2014		2016	
	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%	contratos	AV%
Liquidado	01	5,00	01	9,09	03	13,64	00	00	0	00
Renegociação	01	5,00	00	0,00	01	4,55	02	11,76	0	00
Adimplente	00	0,00	01	9,09	01	4,55	0	00	06	33,33
GPCC	01	5,00	06	54,55	04	18,18	04	23,53	08	44,44
GPOF	0	0,00	0	0,00	01	4,55	00	00	00	00
Inscrito SPC- Dívida Ativa - PGE	17	85,00	03	27,27	12	54,55	11	64,71	04	22,22
Total Geral	20	100,00	11	100,00	22	100,00	17	100,00	18	100,00
Fonte: EMPREENDER PB - Doc. TC nº 13.550/18 (Doc. 42.493/18) – Doc. TC nº32.310/18.										
<i>Empreender – Fl. 15811</i>										
Exercício	Nº de Contratos	Beneficiários	Dentro da carência	Fora da Carência	Inadimplentes					
2011	20	778	0	0	14					
2012	11	237	0	0	7					
2013	22	2223	0	0	7					
2014	18	1382	0	0	5					
2015	0	0	0	0	0					
2016	18	185	0	0	7					
2017	0	0	0	0	0					
Total	89	4805	0	0	40					

Como a defesa se ateu a questionar a metodologia e não os dados, e como a fonte de informação utilizada pela Auditoria é confiável (extraída do banco de dados “Acompanhamento e pós-crédito – 2011 a 2017”, obtido em diligência in loco realizada na Secretaria Executiva do Empreendedorismo – Docs. TC nºs. 13.550/18 e 42.493/18, conforme descrito à fl. 14026), entendo que esta Corte deve considerar como verdadeiros os números apontados pelo Órgão Técnico.

Não se desconhece o fato de que a inadimplência é consequência de qualquer atividade de empréstimo. Mais ainda, até mesmo na iniciativa privada, em que se objetiva lucro, a falta de pagamento de parcelas vencidas constitui parâmetro contábil de projeção do resultado financeiro a ser perseguido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Ocorre que quando a inadimplência de um programa que tem como atividade básica o empréstimo de recursos alcança mais de 70% dos contratos, é de se questionar a eficiência do mesmo.

Nesse contexto, exsurge importante reflexão: considerando que a inadimplência dos beneficiários implica, dentre outras medidas informadas, a inscrição em órgãos que protegem o crédito (tais como SPC), será que o Programa não estaria contribuindo justamente para aumentar o problema que se propõe a diminuir, em função do aumento de pessoas impedidas de realizar operações básicas de compra e financiamento?

A Auditoria faz importante observação a respeito (fls. 14028):

‘Ressalte-se que dos 23.273 mil contratos que, em 31/12/2017, encontravam-se fora da carência, um total de 14.101 mil, ou seja, mais de 60%, estava na fase “Inscrito SPC- Dívida Ativa – PGE”, sendo 7.949 relativos a contratos com vigência já encerrada e 6.152 com prazo ainda vigente’.

A defesa informa estar implementando mudanças para aumentar a eficiência do programa, inclusive com o desenvolvimento de um sistema de computador, em conformidade a recomendação deste Tribunal (fl. 15810):

‘Com efeito, atendendo recomendação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) contida no Acórdão APL TC 00276/16 - que aprovou a Prestação de Contas Anuais (PCA) do EMPREENDER PB referente ao exercício de 2012 (Processo TC 04742/13) – foi regularmente desenvolvido um sistema/plataforma voltada para gestão de processos de crédito orientado, que se encontra atualmente em uso como ferramenta fundamental para acompanhamento dos processos de concessão de financiamento, conferindo maior eficiência e agilidade a esta atividade’.

Esta atitude é elogiável, uma vez que uma das maiores críticas ao Empreender se concentra na falta de transparência dos empréstimos concedidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

De qualquer forma, o elevado percentual de inadimplência verificado revela a existência de um sério problema no Empreender, seja na seleção de projetos, seja nos procedimentos de pós-crédito.

A Auditoria apontou falhas importantes nos procedimentos do Empreender que, sem dúvidas, possuem responsabilidade sobre este resultado. É primordial que a gestão se debruce sobre estas questões, implementando alterações, com vistas a reverter a situação atual. Passemos a comentá-las.

- ***Os procedimentos de pós-créditos adotados pelo EMPREENDER PB não atestam a efetiva e cabal submissão do tomador final à proposta de financiamento materializada no Plano de Negócios que embasou o respectivo empréstimo/financiamento (Item 4.3.1 do Relatório Prévio da PCA);***
- ***Não há sistemática nem regularidade nas visitas técnicas para Verificação de Investimentos direcionadas aos procedimentos de concessão de créditos destinados a pessoas físicas (Item 4.3.2 do Relatório Prévio da PCA);***

Como se depreende do Relatório Prévio da PCA, tem-se que:

- *O Empreender fixa o crédito a ser concedido, usualmente, em valor inferior ao previsto no Plano de Negócios submetido, mas não exige revisão do mesmo, tornando-o uma peça puramente formal do procedimento;*
- *Não consta, nos editais do programa, determinação impositiva para comprovação do cumprimento do Plano de Negócios e da aplicação dos recursos no objeto proposto.*

Trata-se de gravíssimas falhas procedimentais que, sem dúvidas, contribuem para a pouca efetividade do programa.

Ora, de início se vislumbra a importância do planejamento dos proponentes ao exigir como requisitos ao benefício a participação em treinamento e a apresentação de um plano de negócios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Entretanto, ao liberar um crédito inferior ao solicitado e não se exigir nenhuma revisão do plano para adequação à realidade financeira, retira-se qualquer sentido do planejamento elaborado, deixando o proponente à deriva com seu projeto de negócios não factível e recursos para fazer algo diferente do arquitetado.

Após a concessão do empréstimo, o que se percebe é que há uma espécie de “relaxamento” da gestão do Empreender, uma vez não se verificar a realização de visitas técnicas que, para além de inspecionar a aplicação dos recursos, também forneçam apoio aos “empreendedores”. Foi o que identificou a Auditoria:

*‘no atinente aos créditos concedidos em 2017, não foram verificadas visitas técnicas anteriores às concessões de créditos - para a confirmação das informações do proponente, comprovação da atividade econômica/empresarial ou para a avaliação da potencialidade do futuro empreendimento – e nem para procedimentos de pós créditos; (2) **para os contratos anteriores, em 2017, foram realizadas visitas técnicas em 107 contratos e linhas de créditos direcionadas a pessoas físicas** conforme relatórios de Verificação de Investimento (Docs. TC nºs 14451/18 e 16845/18) e em 07 (sete) contratos de empréstimos da linha de crédito “Inovação Tecnológica” firmados no exercício de 2016 (Doc. TC nº 14449)‘.*

Ou seja, do total de 23.169 contratos com pessoas físicas realizados desde 2011, os técnicos identificaram relatórios de visitas de pós-crédito de apenas 107 (fl. 14010).

Por fim, a ausência de qualquer previsão para a prestação de contas da aplicação dos recursos é completamente desarrazoada e negligente. Ora, o Estado empresta recursos para um determinado fim e o tomador deve comprovar que empregou neste fim, mesmo que o negócio não tenha logrado êxito.

A ausência de comprovação da aplicação dos recursos liberados na finalidade planejada desvirtua, por completo, o objetivo do programa, que, nesse contexto, poderia se chamar simplesmente “Emprestar” (uma vez que a constatação do empreendimento seria ignorada). Para exemplificar, suponha-se algum indivíduo que queira viajar⁹, mas esteja sem recursos. Bastaria submeter um plano de negócios ao Empreender, receber seu dinheiro a

⁹ O exemplo viajar foi meramente hipotético.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

juros baixíssimos, viajar e pagar em suaves prestações. Seria o Estado financiando interesses particulares completamente distantes de qualquer finalidade pública e da ideia que norteia o Programa.

A defesa limitou-se a afirmar já ter detalhado os procedimentos do Empreender no Relatório de Atividades que integra a PCA 2017 do Fundo EMPREENDER PB, no documento denominado MEMO 0075/2017 GPCC e respectivos anexos (Doc. TC 82.363/17 - ITEM 08).

Por tratar-se de um programa de empréstimo de dinheiro público vinculado a finalidade específica, torna-se de extrema importância o atendimento a todas as formalidades, objetivando o atendimento aos princípios básicos da administração pública: transparência, moralidade, impessoalidade.

Na linha da atuação pedagógica que caracteriza este Tribunal de Contas, as considerações da Auditoria a respeito desse problema devem ser incorporadas pelos responsáveis pelo Empreender, com fins a aprimorar os procedimentos do programa. Isso mostrará um comprometimento da gestão do Programa com seu aperfeiçoamento, o que contribuirá positivamente nas Prestações de Contas respectivas.

*Nesse sentido, entendo ser pertinente a expedição de **recomendação para que os editais do Programa Empreender prevejam uma fase de reapresentação do Plano de Negócios ajustado ao valor de crédito fixado, bem como a de prestação de contas, em que os beneficiados comprovem a aplicação dos recursos recebidos através de recibos, notas fiscais, cópias de cheques ou número de depósitos.***

Na verdade, essa última parte da recomendação sugerida é importante para permitir o rastreio do recurso repassado, o que mitigará a gravidade de alguns dos problemas levantados pela Auditoria, como o financiamento de projetos submetidos por doadores de campanhas eleitorais.

Eventual omissão quanto às medidas de aperfeiçoamento pode sugerir negligência da gestão, sobretudo no que tange à necessidade de tornar mais eficiente do ponto de vista econômico o Programa em questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

➤ **Os procedimentos adotados para a concessão de créditos não são suficientes e adequados para demonstrar, objetivamente, o atendimento de critérios e parâmetros adotados pelo EMPREENDER PB, no atinente à pessoa do beneficiário e ao valor do crédito aprovado (Item 4.3.5 do Relatório Prévio da PCA);**

Em apertada síntese, tem-se que os Planos de Negócios submetidos são avaliados por Subgerentes Regionais do EMPREENDER PB que atribuem um conceito de A até E, desacompanhado dos aspectos objetivos e subjetivos utilizados para esta determinação.

Na etapa “Análise de Crédito”, os técnicos do Empreender classificam o risco do Plano de Negócio, mas os formulários que subsidiam esta análise não se encontram nos autos, impossibilitando a pessoas alheias ao processo entender o conceito de risco atribuído. Ademais, o valor do crédito, que na grande maioria das vezes é menor que o previsto no Plano de Negócios, é determinado sem que se explique a correlação com a análise efetuada, ou seja, sem um critério objetivo.

Apesar de reconhecer a dificuldade em se determinar um algoritmo que, de forma objetiva, indique as propostas a serem selecionadas, bem como respectivos valores a serem liberados, não restam dúvidas acerca da necessidade de que se aprimorem os procedimentos de concessão de crédito para que a seleção dos Planos de Negócio, bem como a fixação dos valores ocorram de forma mais objetiva e transparente possível. Ademais, é fundamental que se registrem os aspectos subjetivos que lastreiam as decisões tomadas.

Vale salientar que a necessidade de maior detalhamento acerca dos critérios tem por objetivo justamente propiciar um maior controle da conduta estatal na gestão de recursos que são públicos. Se faltam maiores informações acerca do motivo que leva o agente estatal a atribuir determinado conceito ao projeto apresentado, eventuais falhas posteriormente descobertas naquele financiamento podem vir a ensejar a responsabilização da Administração Pública, uma vez que esta não teria sido criteriosa em sua análise.

Assim, também cabem recomendações no presente tópico para que a Administração torne públicos os critérios adotados para a valoração dos Planos de Negócio apresentados e para a realização de mudanças nas propostas encaminhadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

pelos particulares. A manutenção de tal situação poderá repercutir negativamente em PCAs futuras se o cenário se mantiver inalterado naqueles pontos que comportam alterações.

➤ **A fragmentação de etapas e a existência de sistemas apartados comprometem a integridade dos registros de dados do EMPREENDER PB (Item 4.3.4 do Relatório Prévio da PCA);**

Informa a Auditoria que o Empreender utiliza três sistemas distintos para gestão dos contratos firmados, são eles (fls. 4348/4351):

- **Sistema de concessão de créditos oriundos da Plataforma Eletrônica do Empreender PB:** sistema que agrega as fases previstas no fluxo de processo, da inscrição até a geração do boleto para pagamentos das parcelas do empréstimo concedido, a partir de procedimentos formalizados em 2017.
- **Sistema de monitoramento da Gerência do Pós crédito:** acompanha a adimplência dos pagamentos das parcelas dos financiamentos oriundos dos contratos efetivados. É alimentado com as informações que são repassadas pelo Banco do Brasil, instituição financeira responsável pela arrecadação das parcelas dos empréstimos concedidos.
- **Sistema relativo ao procedimento administrativo de constituição do Termo de Constituição de Crédito não Tributário (TCC):** plataforma digital disponibilizada pela Procuradoria Geral do Estado para inscrição em dívida ativa das parcelas não adimplidas.

O Corpo Técnico julgou que a solução tecnológica utilizada pela Empreender compromete a credibilidade dos dados, in verbis (4351):

‘Embora interligados, os sistemas funcionam de forma estanque. O procedimento de concessão de crédito, materializado através de processos (físicos/virtuais) se encerra após transferência de recursos para a conta do tomador final. As rotinas de pós-créditos realizadas através registros efetuados diretamente nos respectivos sistemas, não são demonstradas através de documentos anexados aos correspondentes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Essa fragmentação de etapas e de sistemas apartados acaba por comprometer a inteireza dos dados que compõem todo o procedimento de concessão de empréstimo/financiamento do EMPREENDER PB, comprometendo assim a integridade da informação’.

A explicação da gestora se mostra verossímil e suficiente para a desconsideração da irregularidade:

‘Cumpre ainda dizer, em relação ao item 4.3.4, que a existência de sistemas apartados não compromete de forma alguma a integridade dos registros dos dados, que são devidamente conferidos e confirmados sempre que ocorrem operações entre os sistemas, e que - no caso do sistema fornecido pelo Banco do Brasil S/A (4.3.4 II) e do sistema denominado “TCC ONLINE” (4.3.4 III) – se constituem em soluções específicas exigidas pelas rotinas administrativas e práticas de segurança dos parceiros externos (BB e PGE/PB), cuja integração é inviável a curto e médio prazo, mas que já se almeja sejam futuramente integrados ao sistema principal de gestão do EMPREENDER PB’.

A partir do cotejo entre os argumentos suscitados pela Auditoria e aqueles apresentados pela Defesa, entendo que não há elementos suficientes para a utilização do fato ora analisado para macular a gestão do Programa Empreender. Quanto ao envio de recomendações, em virtude dos argumentos expostos, também entendo não se mostrar pertinente, ao menos nesse estágio.

- **Concessão de crédito a servidores públicos, em desacordo com a Lei 10.128/2013 (Item 4.3.7.2 do Relatório Prévio da PCA);**
- **Concessões de créditos a Agentes Políticos;**
- **Ausência de regulamentação relativa à concessão de empréstimos a agentes políticos, candidatos políticos e doadores de campanha em período eleitoral;**

Em uma primeira análise dos itens ora abordados, assiste razão à defesa ao afirmar não existir impedimento jurídico/legal à concessão de financiamentos a servidores públicos. Em nenhum momento, a Lei Estadual nº 10.128/2013, citada pela Auditoria como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

fundamento legal à proibição, remete ao assunto, menos ainda em seu art. 2º, supostamente ofendido. Vejamos:

Art. 2º O Programa EMPREENDER PB tem como prioridade a concessão de crédito produtivo orientado com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os empreendedores paraibanos, bem como apoiar e fortalecer a economia solidaria, o micro empreendedor individual, o micro empresário, o empresário de pequeno porte e as cooperativas de produção do Estado da Paraíba, destinando-se a:

I - aumentar as oportunidades de emprego através da criação, ampliação, modernização, transferência ou reativação de negócios, formais e informais, através da concessão de empréstimos de recursos financeiros, facilitação do acesso a novas tecnologias de produção e assistência técnica especializada aos empreendedores e a logística de distribuição e conquistas de novos mercados;

II - 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;

III - promover a capacitação e a qualificação gerencial de empreendedores e gestores de pequenos negócios, visando aprimorar suas aptidões e assegurar acesso à inovação tecnológica que lhes garanta maior eficiência produtiva e competitividade no mercado;

IV - promover sistemas associativos de produção mediante a criação e a manutenção de centrais de compras, de produção e vendas, sob a gestão dos empreendedores, formais e informais, de pequenos negócios;

V - oferecer infraestrutura para facilitar escoamento da produção e possibilitar o acesso dos pequenos empreendedores ao sistema de comercialização;

VI - viabilizar a participação de empreendedores, formais e informais em feiras e exposições onde quer que sua presença possa contribuir para o desenvolvimento de suas atividades;

VII - apoiar e estimular a criação de organizações e mecanismos de microcrédito produtivo e orientado;

VIII - 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 ; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

IX - apoiar e estimular a consolidação de ação de suporte a economia solidaria e ao comércio justo sustentável.

§ 1º. Considera-se empreendedor a pessoa física, jurídica ou qualquer outra forma associativa de produção ou trabalho de micro e pequeno porte que tem por função básica a produção de bens ou prestação de serviços objetivando a geração de receita e a promoção do trabalho, emprego e renda.

§ 2º. Poderão receber aporte de recursos do EMPREENDER PB os empreendedores, nos termos de regulamentação desta Lei.

§ 3º. Fica garantida aos beneficiários deste Programa, identificados no caput deste artigo, participação em projetos governamentais que beneficiem direta ou indiretamente empresas de grande porte, sempre que o empreendimento contemplar atividades secundárias desenvolvidas por micro empreendedores individuais, micro empresários, empresários de pequeno porte ou cooperativas de produção.

§ 4º. As parcerias, projetos e empreendimentos realizados com a participação de empresas de grande porte serão amplamente divulgadas pelo Governo que destacará as oportunidades destinadas aos beneficiários deste Programa por meio de chamada pública, edital ou outro meio eficaz de comunicação com estes setores.

O Órgão de Instrução vislumbrou contrariedade aos princípios da moralidade e impessoalidade administrativas.

Com todas as vênias à zelosa Auditoria, não vislumbro patente ilegalidade. Não se pode afirmar, simplesmente a partir da identificação de uma concessão de crédito a um servidor público em sentido amplo, que aquele empréstimo foi indevido e que a atividade financiada não se concretizou.

Não se desconhece o fato de que o Estatuto dos Servidores Públicos do Governo Federal (Lei 8.112/90) proíbe a participação de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, o exercício do comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário¹⁰.

¹⁰ Art. 117, X.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Entretanto, a restrição é menos ampla para os servidores públicos paraibanos, veja-se (Lei Complementar Estadual Nº 58/03):

Art. 107 – Ao servidor é proibido: (...)

VI – participar do capital social, da diretoria, da gerência, da administração, do conselho técnico ou administrativo de empresa ou sociedade privada:

- a) contratante, conveniente, permissionária ou concessionária de serviço público;*
- b) prestadora ou fornecedora de serviço ou bem de qualquer natureza a qualquer órgão ou entidade estadual;*

Já em estatutos municipais, há necessidade de se analisar cada uma das leis, já que os Municípios têm autonomia para estabelecer as proibições que entenderem devidas a seus servidores.

Ademais, ainda que houvesse previsões normativas semelhantes à federal, seria possível, faticamente, que um servidor público ou agente político contraísse empréstimo para aplicar em atividade comercial. Obviamente que isso poderia caracterizar infração funcional, em tese. No entanto, tal avaliação caberia sobretudo à Administração a que fosse vinculado o beneficiário.

*Entendo cabível, porém, **o envio de Recomendação ao Empreender no sentido de que, a cada concessão de financiamento a servidores públicos, informe ao ente público responsável pelo vínculo funcional do beneficiário a ocorrência do fato**, para que o órgão analise se há eventual infração funcional na situação. É uma forma de o Programa Empreender não se mostrar omissivo, afastando eventual alegação de que estaria estimulando infrações funcionais.*

Ademais, em relação à listagem dos DOCS. TC 42564/18 e 42566/18, que contém os servidores que receberam empréstimo do Empreender ao longo de 2017, requer este Ministério Público que se remetam à Auditoria as listas para que, a partir da fonte utilizada em sua elaboração, se identifiquem os entes políticos com os quais cada servidor mantém vínculo e, uma vez inseridas tais informações, haja a notificação dos gestores responsáveis para que se identifique eventual infração funcional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

No que tange aos ex-agentes políticos, ex-candidatos e doadores eleitorais, é compreensível a preocupação da Auditoria. Diante da possibilidade de fraude ao Programa, a Unidade Técnica realçou esses fatos para alertar para eventual desvio de finalidade no uso dos recursos.

No entanto, a Defesa destacou bem o fato de não haver vedação legal nesse sentido, permitindo a concessão de tais empréstimos a pessoas que se incluem nessas condições, independentemente de se tratar de ano eleitoral. Ademais, realçou que as pessoas se apresentam não como ex-agentes políticos, mas como pretensos empreendedores, o que justificaria a concessão, caso preenchidos os requisitos.

Novamente se recai na discussão acerca da fiscalização. Não havendo vedação normativa, fica na opção política do gestor estabelecer quem são os potenciais recebedores de crédito do Empreender. É bem verdade que, em se tratando de pessoas com risco potencial – e a Auditoria verifica nessas categorias ora citadas um maior risco -, a ausência de regulamentação mais rigorosa na concessão de empréstimo vinculado faz com que a gestão do Programa assumo o risco de eventuais fraudes.

De qualquer forma, a suspeita de possível facilidade na concessão de empréstimo cairia por terra se os procedimentos de seleção, aprovação, fixação dos valores e fiscalização posterior fossem mais transparentes e objetivos. É nisto que, salvo melhor juízo, a gestão deve empregar esforços. No entanto, sem constatação de ilegalidades ou fraudes decorrentes de omissão na gestão, os fatos mencionados pelo órgão técnico não teriam o condão de macular as contas em questão.

➤ Concessões de créditos a pessoa física com sanção no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCIAI) e no Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos (CADICON);

No exercício de 2017 ocorreram foram relatados dois casos de concessões de créditos a pessoas físicas com restrições em cadastros nacionais que, somados, totalizaram apenas R\$16.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

A baixa representatividade dos dados testemunha a favor de se tratar de casos isolados e não de negligência da gestão. Obviamente que o ideal seria que nenhuma situação dessa ocorresse. A adoção de algum sistema que informatizasse a análise, fazendo comparação de CPFs nos bancos de dados mencionados, seria uma medida que propiciaria o aperfeiçoamento do procedimento.

*É o caso de se **expedir recomendação** para que se atente às falhas relatadas, aprimorando-se a análise das propostas recebidas.*

➤ **Execução de despesas sem autorização legislativa, no valor de R\$ 774.345,27;**

A Auditoria aponta a execução de despesas sem autorização legislativa, uma vez que os gastos com FENEMP/2017 (Feira de Negócios e Empreendedorismo da Paraíba) foram custeados na ação “ação 4224 – Treinamento e Palestra Gerenciais para os Empreendedores”.

Com a devida vênia aos entendimentos contrários, entendo assistir razão à Controladoria Geral do Estado da Paraíba (CGE/PB) que, a respeito, emitiu a Nota Técnica nº 017/2018, afirmando:

‘Assim sendo, tendo em vista as informações prestadas pela Secretária Executiva de Empreendedorismo, entendemos que é possível o custeio das “palestras, oficinas e workshops” realizados no decorrer das Feiras de Negócios e Empreendedorismo da Paraíba – FENEMP, desde que sejam direcionadas aos empreendedores, pois desta forma, se enquadra na ação de governo “4224 – Treinamento e Palestras Gerenciais para Empreendedores”.’

A própria Auditoria reconhece em seu relatório (fl. 13976):

‘De acordo com o Relatório de Atividades foram ministradas nas edições da FENEMP/2017: 26 oficinas e 24 palestras com temáticas relevantes para os empreendedores que se inscreveram para tais capacitações, alcançando um número final de 2.335 participantes; e a Revista do FENEMP (fls. 5.788/5.843) demonstra que foram realizados palestras e treinamentos, nos citados eventos’.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Em verdade, a capacitação realizada em uma feira como a FENEMP, através de palestras, workshops e trocas de experiências entre empreendedores, muito provavelmente, trará um resultado muito mais efetivo aos interessados que um treinamento formal em sala de aula.

Pode-se recomendar à Administração do Empreender que crie uma ação específica para a realização da FENEMP se houver planos de realizá-la anualmente, com vistas a promover maior transparência ao orçamento do Fundo. No entanto, no caso concreto apontado, não vislumbro tal fato como aspecto com potencial de macular as contas.

➤ Não comprovação de Receita de “Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores, no montante de R\$ 20.500,00, referente aos cheques relacionados no Ofício nº 233/2016 GSEE, emitidos em procedimentos de concessão de créditos anteriores a 2015 (Item 1 do Relatório Inicial do Proc. 12.131/17);

Sobre este assunto, a Auditoria considerou receita não comprovada referente a alguns cheques em relação aos quais foram emitidas contraordem junto à instituição bancária, mas que passaram por procedimentos de cobrança, tais como “comprovantes de ligações de cobrança realizadas pelo Empreender PB e de procedimento de negatização de crédito junto ao SPC, sem que nenhuma observação exista no processo acerca da eventual inexistência de inadimplência”.

Apesar da discordância da Unidade Técnica, afigura-se aceitável a explicação apresentada pela Defesa, in verbis:

‘Entretanto, entende a Auditoria subsistir sem comprovação apenas o valor de R\$20.500,00 referentes a 05 (cinco) processos de concessão de financiamentos anteriores a 2015 - o que já destaca uma extrapolação da análise para exercício diverso do da PCA em exame (2017) - mas cuja explicação é bastante simples e não foi verificada quando do exame. O argumento narrado no relatório se baseia exclusivamente na informação de que mesmo existindo um pedido para baixa dos respectivos cheques efetivamente apresentado perante o Banco do Brasil S/A em 13/12/2016 (OFÍCIO GSEE Nº 223/2016, datado de 09/12/2016), ocorreram medidas de pós-crédito relacionadas a suposta inadimplência nos 05 (cinco)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

contratos citados. Contudo, examinando o quadro trazido pela própria Auditoria na fl. 4.379, é possível constatar tais medidas foram todas realizadas em datas anteriores a do pedido de baixa dos cheques, senão vejamos:

Item	Nome do Credor	Exercício	Município	Fl.	Nº cheque	Recibo	Cobrança	SPC	Valor (R\$)
1	JORDANIA FÉLIX DE LIMA	2014	Cidade: Brumado	2394/2455	-	Não	02/09/2015	08/07/2016	5.000,00
2	MAGLI ROSANGELA MOREIRA GUDMALARIS*	2014	João Pessoa	4640/4682	112652	Sim	10/00/2015	24/05/2016	4.500,00
3	ERIVALDO DE SOUSA ALMEIDA	2014	Cidade do Rioza	3920/3980	108710	Sim	01/12/2015	06/07/2016	2.000,00
4	WALDENIR PEREIRA DA SILVA	2012	Campina Grande	3476/3500	-	Não	12/09/2015	-	7.000,00
5	RELIJA DE SOUSA SANTOS	2014	Cidade do Rioza	3981/4041	108735	Sim	03/09/2015	07/05/2016	2.000,00
Total									20.500,00

O que ocorreu foi que a constatação da não concessão dos financiamentos nos casos supra listados só veio a ocorrer em procedimento de revisão e controle interno realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2016 (11/2016 e 12/2016), a partir do que foi requerida a baixa dos citados cheques (OFÍCIO GSEE Nº 223/2016) com as comunicações necessárias. Até aquele momento (09/12/2016), o EMPREENDER PB agiu regular e rotineiramente ao realizar medidas de pós-crédito e cobrança em relação aos citados contratos de financiamento, só interrompendo tais medidas a partir da constatação da baixa dos referidos cheques. Assim sendo, existindo prova escrita da solicitação de baixa dos referidos cheques perante a instituição bancária competente, bem como, estando os valores dentre aqueles que permaneceram na conta bancária, é de se reconhecer e aplicar aos R\$ 20.500,00 o mesmo tratamento concedido aos demais valores tratados na mesma conciliação bancária (R\$ 595.700,00, R\$ 3.219,37 e R\$ 5.513,52 – item 4.5.1.1 c.1, “a”, “b” e “c”), considerando o respectivo item integralmente esclarecido e sanado’.

Ademais, a Auditoria não combateu o esclarecimento, optando por manter a irregularidade com base no entendimento externado no Relatório Prévio, antes da defesa, veja-se:

‘Ademais, os procedimentos de concessão de créditos atinentes aos cheques discriminados no Ofício GSEE nº 233/2016, foram analisados pelo Órgão de Instrução que constatou além da ausência de cópia dos cheques nos respectivos processos, comprovantes de ligações de cobrança realizadas pelo Empreender PB e de procedimento de negativação de crédito junto ao SPC, sem que nenhuma observação exista no processo acerca da eventual inexistência de inadimplência’.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

Assim, sopesando-se os fundamentos apresentados, concluo no sentido do afastamento da presente eiva, acolhendo a argumentação defensiva.

➤ **Não apresentação de conciliação bancária relativa aos créditos existentes na conta corrente BB, nº 12.051-0 - EMPREENDER PB PGT TRANSF, em 31/12/2016 (Item 2. do Relatório Inicial do Proc. 12.131/17);**

A irregularidade “Não apresentação da conciliação bancária relativa aos créditos existentes na conta corrente BB, nº 12.051-0 - EMPREENDER PB PGT TRANSF, em 31/12/2016”, relatada no âmbito do processo 12.131/17 e repetida na conclusão do Relatório Prévio dos autos (fl. 4380/4381), não teve defesa por parte da gestora, conforme descreve a Auditoria no Relatório, folha 13.981:

‘Em relação à ausência de “Conciliação bancária relativa ao saldo de R\$ 613.905,85, existente na conta corrente BB, nº 12.051-0 - EMPREENDER PB PGT TRANSF, em 31/12/2016”, e contabilizado, em março de 2017, como Receita de “RECUPERAÇÃO/RESTITUIÇÃO DE DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES”, não foi apresentada defesa’.

A eiva enseja a aplicação de multa, com fulcro no §4º do art. 6º da RN TC nº 01/2017¹¹ c/c o art. 56, inciso V da Lei Orgânica deste Tribunal¹².

➤ **Despesas insuficientemente comprovadas, no valor de R\$ 164.057,00, tendo por credor A União Sup. De Imprensa e Editora (Item 4.6.3 do Relatório Prévio da PCA).**

¹¹ Art. 6º. Durante a instrução do processo de acompanhamento, a Presidência, o Relator, o Técnico responsável, sua chefia imediata ou o Diretor de Auditoria e Fiscalização - DIAFI poderão, por meio do Portal do Gestor, solicitar informações que deverão ser atendidas no prazo fixado.

§ 1º. O prazo será contado a partir da data de publicação da solicitação no Diário Eletrônico do Tribunal, considerando-se para tanto o § 2º do art. 30, da Lei Orgânica do TCE/PB.

§ 2º. O prazo concedido não poderá ser inferior a cinco nem superior a quinze dias.

§ 3º. A pedido do interessado protocolizado via Portal do Gestor o prazo poderá ser prorrogado pelo Relator, uma única vez, por até quinze dias.

§ 4º. O não atendimento da solicitação implica, conforme o caso, em obstrução à atividade fiscalizatória, com as consequências legais pertinentes.

¹² Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por: (...)

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

No âmbito do processo 02109/17¹³, de acompanhamento de gestão, a Auditoria solicitou “18 Cópia do termo de referência ao Contrato nº 006/2016, bem como comprovantes das despesas, inclusive notas fiscais com especificação dos serviços prestados e cópia das correspondentes publicações mensais no DOE, período de janeiro a setembro/2017, em nome do credor A UNIAO SUP DE IMPRENSA E EDITORA, CNPJ 01.518.579/0001-41;”.

A gestora, no documento DOC TC 82363/17, fls. 867/941, apresentou o termo de referência para contratação do serviço (publicação de atos oficiais no diário oficial do Estado da Paraíba), publicações realizadas, declaração de recebimentos da contratada por nota fiscal emitida, bem como discriminação dos valores recebidos por diário oficial.

A Auditoria entendeu que as despesas continuavam não comprovadas ante a não apresentação das notas fiscais.

*De fato, a solicitação para apresentação das notas fiscais não foi atendida, o que, por si só, enseja a aplicação de **multa**. Entretanto, discordando da conclusão da Unidade Técnica, a documentação trazida se mostra plenamente suficiente para se verificar se o serviço foi prestado e se o preço é compatível com o de mercado. Assim, não vislumbro razão, a partir da documentação apresentada, para considerar como não comprovadas as despesas, menos ainda para se determinar a imputação do respectivo valor.*

➤ Despesas realizadas com base no Aditivo nº 02 ao Contrato nº 016/2015, não amparadas por cobertura contratual, sendo, pois, despesas não licitadas (Item 4.3.1.1 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17);

A Auditoria entendeu ilegal o Aditivo nº 02 ao Contrato nº 016/2015, uma vez que o mesmo prorrogou sua vigência por mais 12 meses, até 19/07/2018, o que afrontaria o art. 57 da Lei 8.666/93, que determina, como regra geral, a duração dos contratos adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, salvo em exceções específicas, que não se enquadrariam na situação encontrada.

¹³ Fl. 647 do PROC TC 02109/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

O objeto do contrato foi a locação de tablados, ou seja, trata-se de um contrato de execução instantânea, que não se prolonga no tempo, não se vislumbrando qualquer justificativa para se apoiar em uma licitação realizada em 2015.

A Gestora apenas se defendeu de um possível erro na data de vigência do Aditivo nº 1, o que não chega a alterar o núcleo da eiva.

*A falha abarca gravidade, uma vez que se pode concluir como não licitadas as despesas realizadas com base no aditivo em comento. Entretanto, considerando que este foi o único episódio deste fato relatado pelo Corpo de Instrução, cabe aplicação de **sanção pecuniária**, até de caráter pedagógico, bem como envio de recomendação no sentido da observância à norma estabelecida no artigo infringido.*

➤ **As informações constantes dos sites www.paraiba.pb.gov.br/empreenderparaiba e empreenderpb.gov.br não cumprem exigências mínimas de Transparência atualmente impostas pela legislação e requisitadas pela sociedade que viabilizem o acompanhamento do Programa EMPREENDER PB (Item 4.3.7.1 do Relatório Prévio da PCA);**

O Corpo de Instrução se ressentiu de informações a respeito do programa Empreender na internet, apesar de reconhecer a existência de dois sites, www.paraiba.pb.gov.br/empreenderparaiba/ e empreender.pb.gov.br, tendo concluído:

‘É um Programa social que congrega aspectos que transcendem a execução da despesa, demandando, assim, informações que extrapolam os dados divulgados pelo Portal da Transparência (Data do Empenho, Tipo do Empenho, Nº da Nota de Empenho, Histórico, Elemento de Despesa, Credor) e pelo Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, disponibilizado por esta Corte de Contas.

Em nenhum dos dois sites são divulgados dados, do exercício corrente ou de períodos pretéritos, relativos aos empréstimos/financiamentos concedidos pelo Programa, como número de inscrições disponibilizadas e quais os municípios foram beneficiados; quantidade e o nome das pessoas beneficiadas; que atividades econômicas foram fomentadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

*Nesse sentido, conclui a Auditoria que as informações constantes dos sites www.paraiba.pb.gov.br/empreenderparaiba e empreenderpb.gov.br não são suficientes para viabilizar o acompanhamento do Programa, **não cumprindo assim as exigências mínimas de Transparência atualmente impostas pela legislação e requisitadas pela sociedade**.*

A Auditoria entendeu não cumpridas “as exigências mínimas de Transparência atualmente impostas pela legislação”, mas sequer citou quais normas teriam sido descumpridas.

Não se vislumbra nos autos ilegalidade quanto à transparência de dados na Internet. Em verdade, o próprio Corpo Técnico relacionou como “Sugestão” o que aqui considerou impropriedade, como se verifica na conclusão do seu último relatório (fl. 15836):

3.2. Em relação às sugestões já anteriormente relacionadas no Relatório da PCA, sobre as quais a defesa não teceu considerações, a Auditora se manifesta pela manutenção das mesmas:

Item do Relatório da PCA	Sugestões
5.7	Liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB à Plataforma Eletrônica do EMPREENDER PB (Item 4.3.4 e 4.3.3 do Relatório Prévio da PCA); Divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos em 2018, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada.
5.8	Aplicação de multa, nos termos do Art. 56, VI, em razão da sonegação de documentos/informações relativos aos procedimentos administrativos de concessões de créditos (Item 4.3 e 4.3.3do Relatório Prévio da PCA);
13	Liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB ao “Sistema TCC”, gerenciado pela PGE para acompanhamento da cobrança de Crédito não Tributários inscritos em dívida pública; O Acompanhamento dos créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado, oriundos da constituição de crédito não tributário pelo inadimplemento do pagamento de créditos do EMPREENDER PB na PCA da Procuradoria Geral do Estado (Item 4.3.4 do Relatório Prévio da PCA).

*Assim, na própria linha do que expôs a Auditoria, trata-se de mais um aspecto que enseja **expedição de recomendação**. Como se trata de um Programa com amplitude considerável, com alcance de vários beneficiários, a ampliação da transparência se mostra essencial. O controle social pode ser um grande aliado na identificação de eventuais desvios de recursos do Empreender. Para isso, porém, a Administração do Programa deve fornecer subsídios para que tal controle seja exercido.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

➤ ***Não atendimento aos objetivos básicos de planejamento e controle dos gastos públicos no Orçamento do EMPREENDER PB/2017, tendo em vista que a execução da despesa orçamentária representou menos de 50% dos créditos originalmente disponíveis;***

Com todas as vênias ao Corpo e Instrução, este Parquet não vislumbra irregularidade na execução de menos de 50% da despesa fixada. Discorda-se da afirmação de que “Tal situação nega o princípio e o objetivo do orçamento, restando, assim, evidenciado que o orçamento do EMPREENDER PB, vigente em 2017, não atendeu aos objetivos básicos de planejamento e controle dos gastos públicos, cumprindo-se, unicamente, a atender às formalidades legais.” (fl. 13983).

Embora, em um cenário ideal, a previsão de créditos para aquela finalidade deva se mostrar próxima à despesa realizada, há de se reconhecer que a concessão de empréstimos também depende da demanda dos interessados, o que é influenciado pelo cenário econômico, além de exigir o preenchimento de determinados requisitos legais. Assim, diante do contexto que envolve a efetivação dos financiamentos no âmbito do EMPREENDER, entendo que o fato ora abordado não tem potencial para macular a gestão do Programa, cabendo no máximo recomendação para que se busque uma maior correlação, na medida do possível, entre créditos disponibilizados e despesas realizadas.

➤ ***Incongruência na informação relativa à Receita Orçamentária arrecadada pelo Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo, período de janeiro a setembro/2017 (Item 4.6.1 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17);***

Os Peritos deste Tribunal encontraram diferenças nas receitas do fundo registradas no SIAFI e as informadas a este Tribunal através do procedimento de acompanhamento de Gestão do Empreender.

Ao analisar os esclarecimentos prestados, a Auditoria concluiu (fl. 4382):

‘A própria defesa admite que a receita do mês de abril foi apenas contabilizada junto com a do mês de maio de 2017. Quanto ao fato do saldo da despesa relativa ao mês de agosto (08/2017) apenas ter sido atualizado em outubro (10/2017) a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

defesa não se manifestou, informando apenas que o lançamento contábil da receita referente ao mês de setembro foi realizado no dia 05/10/2017.

Em razão do exposto, remanesce a irregularidade'.

Salvo entendimento diverso, parece ter havido erros no registro de receitas, corrigidos pela própria contabilidade do órgão no mês posterior. É o caso de se expedir recomendação para não repetição da falha.

➤ ***Ausência de recolhimento da importância de R\$ 265.765,20, descontada à título de Reserva Garantidora (2% do valor da despesa total com concessões de empréstimos) à conta corrente BB nº 12.056-1 FUNDO GARANTIDOR, aberta para este fim específico;***

A Auditoria verificou que a falha foi corrigida pelo órgão (fls. 15804):

'A conta corrente nº 12.056-1 EMPREENDER PB FUNDO GARAN possui finalidade específica, aberta com o fim de agregar os valores retidos do tomador final para a formação da reserva garantidora, quando do repasse do valor do empréstimo. Nesse sentido, o ato de liberação dos valores é o fato gerador da referida retenção que deveria ser repassada à conta específica simultaneamente à liberação do empréstimo.

Entretanto, verifica a Auditoria que os valores permaneceram na conta BB nº 12.053-1 EMPRESTIMOS por todo o exercício de 2017, ocorrendo a transferência apenas em 11/07/2018'.

*Em virtude de a correção ter ocorrido apenas no exercício seguinte, entendo que o fato pode influenciar na estipulação do valor da **multa** a ser aplicada à responsável. No entanto, não deve colaborar para macular as contas de gestão.*

Encaminhe-se recomendação no sentido de se atentar para o recolhimento à conta corrente própria da reserva garantidora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

➤ ***Publicação de mais de um edital no período de janeiro a setembro/2017, com alterações nos parâmetros de algumas linhas de crédito, fato que afeta o caráter isonômico do Programa, dificulta as ações de controle/acompanhamento e interfere no planejamento realizado pelo Empreender para o ano de 2017 (Item 4.6.3 do Relatório Inicial do Proc. 19.279/17);***

Não se vislumbra ilegalidade, tampouco ofensa a algum princípio jurídico tutelado, na publicação de dois editais em um mesmo exercício para o projeto Empreender. A mudança em alguns parâmetros dos créditos não afronta a isonomia, uma vez que não tem o condão de beneficiar grupos ou particulares. Do contrário, trata-se de ato ordinário da gestão.

➤ ***Criação de cargos através de Medida Provisória.***
 ➤ ***Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão;***
 ➤ ***A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas, operacionais e burocráticas, contrariando o art. 37 da Constituição Federal.***

Sobre estas irregularidades, a Auditoria concordou com a defesa que suscitou não ser de sua competência as questões relativas à estrutura de cargos, tendo sugerido a citação do Chefe do Executivo Estadual para apresentação de defesa nos autos ou no processo de acompanhamento de gestão do Empreender relativo a 2018, já que as incongruências permaneceram no exercício.

Este Parquet concorda com o mérito, mas discorda a respeito do encaminhamento de citação do Governador nos presentes autos. Em sendo da responsabilidade do Chefe do Executivo Estadual, as eivas podem ser tratadas no processo de acompanhamento do mesmo, com posterior anexação à respectiva PCA, no qual pode ter mais efetividade.

➤ ***Sugestões da Auditoria***

Por fim, a Auditoria exarou algumas sugestões, as quais este Parquet considera factíveis e relevantes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

- *Liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB à Plataforma Eletrônica do EMPREENDER PB (Item 4.3.4 e 4.3.3 do Relatório Prévio da PCA);*
- *Aplicação de multa, nos termos do Art. 56, VI, em razão da sonegação de documentos/informações relativos aos procedimentos administrativos de concessões de créditos (Item 4.3 e 4.3.3 do Relatório Prévio da PCA);*
- *Liberação de acesso aos Auditores deste TCE/PB ao “Sistema TCC”, gerenciado pela PGE para acompanhamento da cobrança de Crédito não Tributários inscritos em dívida pública;*
- *O Acompanhamento dos créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado, oriundos da constituição de crédito não tributário pelo inadimplemento do pagamento de créditos do EMPREENDER PB na PCA da Procuradoria Geral do Estado (Item 4.3.4 do Relatório Prévio da PCA).*

Destarte, sopesando-se todas as eivas consideradas remanescentes, e na linha das premissas expostas no início dessa manifestação, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido do(a):

1. Regularidade com ressalvas das contas da gestora do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (EMPREENDER), a **Sra. Amanda Araujo Rodrigues, relativas ao exercício de 2017;**

2. Aplicação de multa à mencionada Gestora, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB e no §4º do art. 6º da RN TC nº 01/2017¹⁴ c/c o art. 56, inciso V da LOTCE/PB, nos termos expostos ao longo do Parecer;

¹⁴ Art. 6º. Durante a instrução do processo de acompanhamento, a Presidência, o Relator, o Técnico responsável, sua chefia imediata ou o Diretor de Auditoria e Fiscalização - DIAFI poderão, por meio do Portal do Gestor, solicitar informações que deverão ser atendidas no prazo fixado.

§ 1º. O prazo será contado a partir da data de publicação da solicitação no Diário Eletrônico do Tribunal, considerando-se para tanto o § 2º do art. 30, da Lei Orgânica do TCE/PB.

§ 2º. O prazo concedido não poderá ser inferior a cinco nem superior a quinze dias.

§ 3º. A pedido do interessado protocolizado via Portal do Gestor o prazo poderá ser prorrogado pelo Relator, uma única vez, por até quinze dias.

§ 4º. O não atendimento da solicitação implica, conforme o caso, em obstrução à atividade fiscalizatória, com as consequências legais pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

3. Encaminhamento de irregularidades:

- “Os contratos de pessoas físicas firmados pelo estão eivados de irregularidade, uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER PB pelo inadimplemento do contrato” referente aos contratos firmados em 2017, **para acompanhamento no processo Nº 15033/18¹⁵**;
- “Criação de cargos através de Medida Provisória”, “Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão” e “A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas, operacionais e burocráticas, contrariando o art. 37 da Constituição Federal” para o processo de acompanhamento de gestão/prestação de contas do Chefe do Executivo Estadual;

4. Envio de recomendações à atual gestão do Empreender, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente:

- Os procedimentos editais do Empreender passem a prever:
 - Reapresentação do Plano de Negócios ajustado ao valor de crédito fixado;
 - Prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos pelos proponentes;
 - Aprimorem a metodologia para seleção de projetos e fixação de valores no sentido de diminuir os aspectos subjetivos das decisões;
 - Que se documentem os aspectos subjetivos utilizados na seleção de projetos e fixação de valores dos empréstimos;
 - Divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos em 2018, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada;
 - Comunicação aos órgãos respectivos acerca da solicitação de empréstimos por parte de servidores públicos, para que se apure eventual infração funcional.

¹⁵ Caso o Exmo. Relator entenda que a eiva “Os contratos de pessoas físicas firmados pelo estão eivados de irregularidade, uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER PB pelo inadimplemento do contrato”, inovada no último relatório técnico, sobre a qual não foi oportunizado contraditório, mereça ser tratada nos autos em análise, que se notifique o Gestor para apresentar defesa exclusivamente sobre o assunto, fazendo retornar o caderno processual ao Ministério Público de Contas após regular instrução para pronunciamento final.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

5. Envio à Auditoria das listagens dos DOCS. TC 42564/18 e 42566/18, que contêm os servidores que receberam empréstimo do Empreender ao longo de 2017, para que, a partir da fonte utilizada em sua elaboração, se identifiquem os entes políticos com os quais cada servidor mantém vínculo e, uma vez inseridas tais informações, haja a notificação dos gestores responsáveis para que se identifique eventual infração funcional.

É como opino.”

As contas anuais contemplam o exame das contas, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...) Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.¹⁶

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, acompanho o Parecer do Ministério Público e Contas e VOTO nos seus exatos termos, todavia sem multa, ante a natureza das falhas identificadas, acolhendo as conclusões do voto do eminente Relator como recomendações e determinações, em adição aquelas sugeridas pelo *Parquet* Especial, sem a suspensão do programa.

¹⁶ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05720/18**, sobre a Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de **2017**, do FUNDO ESTADUAL DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO DA PARAÍBA, enviada a este Tribunal de Contas dentro do prazo regimental, sob a gestão da Sra. AMANDA ARAÚJO RODRIGUES, **ACORDAM** os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), nesta data, conforme voto divergente do Conselheiro André Carlo Torres Pontes, em:

POR MAIORIA:

1. JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a Prestação de Contas da gestora do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (EMPREENDER), Sra. AMANDA ARAUJO RODRIGUES, relativas ao exercício de 2017.

2. ENCAMINHAR os seguintes fatos para exame nos referidos processos:

2.1. “Os contratos de pessoas físicas firmados pelo estão eivados de irregularidade, uma vez que não estabelecem obrigações ao tomador final e responsabilizam o próprio EMPREENDER PB pelo inadimplemento do contrato” referente aos contratos firmados em 2017, **para acompanhamento no Processo TC 15033/18;**

2.2. “Criação de cargos através de Medida Provisória”, “Ausência de definição de atribuições e da formação profissional compatível com o cargo em comissão” e “A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas, operacionais e burocráticas, contrariando o art. 37 da Constituição Federal” para o **processo de acompanhamento de gestão/prestação de contas do Chefe do Executivo Estadual.**

3. RECOMENDAR à gestão do EMPREENDER no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando-se a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise, notadamente, que os procedimentos editais do Empreender passem a prever a(o):

3.1. Reapresentação do Plano de Negócios ajustado ao valor de crédito fixado;

3.2. Prestação de contas da aplicação dos recursos recebidos pelos proponentes;

3.3. Aprimoramento da metodologia para seleção de projetos e fixação de valores no sentido de diminuir os aspectos subjetivos das decisões;

3.4. Documentação dos aspectos subjetivos utilizados na seleção de projetos e fixação de valores dos empréstimos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

3.5. Divulgação mensal, para consulta pública, através do sítio do Empreender PB, de dados relativos a créditos concedidos em 2018, por municípios, contendo, no mínimo, informações acerca do credor (nome, CPF), nota de empenho, valor, linha de crédito, atividade fomentada;

3.6. Comunicação aos órgãos respectivos acerca da solicitação de empréstimos por parte de servidores públicos, para que se apure eventual infração funcional.

4. ENVIAR À AUDITORIA as listagens dos DOCS. TC 42564/18 e 42566/18, que contêm os servidores que receberam empréstimo do Empreender ao longo de 2017, para que, a partir da fonte utilizada em sua elaboração, se identifiquem os entes políticos com os quais cada servidor mantém vínculo e, uma vez inseridas tais informações, haja a notificação dos gestores responsáveis para que se identifique eventual infração funcional.

À UNANIMIDADE:

5. DETERMINAR o traslado das conclusões e informações destes autos ao Processo de Prestação de Contas do Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo de 2018, a fim de subsidiar completamente às análises daquele exercício.

6. DETERMINAR que no **prazo de 90 (noventa) dias**, o atual Gestor do EMPREENDER apresente os indicadores que comprovem e atestem a operacionalização do Programa, realçando, por exemplo, os tópicos a seguir, sem prejuízo de outros julgados necessários pelo Gestor, cujo cumprimento deverá ser verificado no acompanhamento da gestão de 2019:

A – Índices de Qualidade da Carteira

- Inadimplência

- Índice de Carteira de Risco
- Índice de Castigo
- Valor Médio de Créditos
- Provisão para Perdas

B - Gestão e Operação

- Quantidade de Tomadores Ativos
- Quantidade de Operações Liberadas
- Autossuficiência Financeira
- Índice das Despesas Operacionais
- Evolução da Carteira de Tomadores

C - Desempenho Financeiro Geral

- Sustentabilidade
- Retorno Sobre os Ativos
- Retorno Sobre o Patrimônio
- Rendimento

D - Eficiência e Produtividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 05720/18

7. DETERMINAR que no Processo 13.014/19, que trata do acompanhamento da gestão do EMPREENDER-PB, exercício 2019, haja vista que o processo relativo ao exercício de 2018 já está instruído, que a Auditoria, **no prazo de 90 (noventa) dias**, apresente as suas conclusões quanto à legalidade da concessão de empréstimos, na forma praticada pelo Empreender neste processo.

8. DAR CIÊNCIA desta decisão ao Relator responsável pelo acompanhamento da gestão da Prefeitura Municipal de João Pessoa do exercício de 2019, para que tome conhecimento da metodologia aplicada na análise do presente feito.

POR VOTO DE DESEMPATE DO PRESIDENTE:

9. APLICAR MULTA de R\$5.000,00 (cinco mil reais), valor correspondente a **99,07 UFR-PB¹⁷** (noventa e nove inteiros e sete centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra a Sra. AMANDA ARAÚJO RODRIGUES, com fundamento no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, por transgressão a normas constitucionais, legais e resoluções desta Corte, ASSINANDO-LHE PRAZO de 60 (sessenta) dias, a contar da data da publicação da presente decisão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 10 de julho de 2019.

¹⁷ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 50,47 - referente a julho de 2019, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).

Assinado 28 de Agosto de 2019 às 18:07



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 27 de Agosto de 2019 às 09:16



Cons. Fernando Rodrigues Catão
RELATOR

Assinado 26 de Agosto de 2019 às 20:02



Cons. André Carlo Torres Pontes
FORMALIZADOR

Assinado 27 de Agosto de 2019 às 10:08



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL