



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

RELATÓRIO

Srs. Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Representante do Ministério Público,

Estes autos tratam de processo de **inspeção especial de contas**, realizado a partir de requerimento do Poder Legislativo de João Pessoa (**Documento TC 12.964/12**) para realização de auditoria no **PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDER - JP**, durante o período de 2005 a julho de 2012, sob a responsabilidade do Gestor, **Sr. RAIMUNDO NUNES PEREIRA**. Na ocasião também apurou denúncia encaminhada por anônimo a este Tribunal de Contas (**Documento TC nº 19.105/12**), acerca de possíveis irregularidades na concessão de empréstimos do Programa EMPREENDER JP, alegando que a Prefeitura de João Pessoa emprestou mais de 6 milhões de reais a servidores públicos, sem apresentar plano de negócio ou qualquer empreendimento a ser incentivado, desviando a finalidade do Programa (fls. 34).

A Auditoria procedeu ao exame da documentação apresentada, concluiu pela **procedência da denúncia** e apontou irregularidades (fls. 05/42), acerca das quais o Gestor responsável, **Sr. Raimundo Nunes Pereira**, e o contador do Empreender-PB, **Sr. Hugo André Figueiredo Gondim**, foram citados, tendo o primeiro apresentado defesa (fls. 50/144), que foi analisada pela Auditoria (fls. 147/189), que fez observações, considerações e, ao final, concluiu por **manter** as seguintes irregularidades:

1. Abertura de linha de crédito Microcrédito Social Consignado – MCSC, mediante o **Decreto nº 7.216/2011**, destinada aos servidores municipais, sem foco na atividade empreendedora, afastando-se dos objetivos do Programa EMPREENDER JP. Até setembro de 2012, o Fundo EMPREENDER JP concedeu 8.612 empréstimos, cada um, no valor máximo de **R\$ 6.220,00**, totalizando **R\$ 17.187.886,60**. Desse total de empréstimos foi apresentada lista com a identificação de 8.606 tomadores de empréstimos, todos servidores municipais (item 4.0 e Doc. 22217/12 - Denúncia).
2. Abertura de linha de crédito estranha aos objetivos do Programa EMPREENDER JP: Linha de Crédito Tipo R – Adiantamento de Recebíveis. Nesta análise de defesa, essa irregularidade teve os desdobramentos a seguir apresentados:
 - 2.1. Empréstimos da Linha de Crédito Especial Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, concedidos indevidamente a servidores municipais, no valor de **R\$ 32.504,15**;
 - 2.2. Empréstimos da Linha de Crédito Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, concedidos indevidamente a Fundações/Associações/ONG, no valor de **R\$ 1.896.029,40**;
 - 2.3. Não comprovação da admissibilidade de empréstimos concedidos, no valor de **R\$ 516.000,00**, através da Linha de Crédito Especial Tipo R – Adiantamento de Recebíveis;
 - 2.4. Admissibilidade da concessão de empréstimos, no valor de **R\$ 432.286,29**, através da Linha de Crédito Especial Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, insuficientemente comprovada;
 - 2.5. Abertura de linha de crédito Microcrédito Social Consignado – MCSC, mediante o **Decreto nº 7.216/2011**, destinada aos servidores municipais, sem foco na atividade empreendedora, afastando-se dos objetivos do Programa EMPREENDER JP. Até setembro de 2012, o Fundo EMPREENDER JP concedeu 8.612 empréstimos, cada um, no valor máximo de **R\$ 6.220,00**, totalizando **R\$ 17.187.886,60** (item 4.0)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

Ao se pronunciar sobre o feito, o Ministério Público especial junto a este Tribunal, através do ilustre **Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto**, emitiu em 03/08/2015, o **Parecer nº 1256/15** (fls. 191/197), através do qual fez, em suma, as seguintes considerações:

“De acordo com o Órgão de Instrução, as linhas de crédito aqui apresentadas são estranhas à finalidade do Programa EMPREENDER-JP pelas seguintes razões:

a) *A Linha de Crédito Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, criada em 2012, é destinada a empresas fornecedoras de serviços, de comercialização de materiais e equipamentos e de industrialização de produtos de interesse da Prefeitura. Conforme o texto do regulamento, a referida linha de crédito observou ao disposto na Lei Complementar Municipal nº 052/2008, a qual estabeleceu tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP).*

(...)

A política de fomento é destinada exclusivamente a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em consonância com a Lei Complementar Federal nº 123/2006, não podendo o Gestor do EMPREENDER-JP estender sua abrangência a beneficiários não mencionados. De acordo com o relatório elaborado pela Auditoria, o Gestor do Programa concedeu empréstimos a Fundações, Associações e ONGs (no valor de R\$ 1.896.029,40) e a servidores municipais (no valor de R\$ 32.504,15).

(...)

b) *O Decreto nº 7.216/2011 criou a linha de crédito Microcrédito Social Consignado – MCSC, destinada aos Servidores Públicos da Administração Direta e Indireta, das Autarquias, da Câmara Municipal e do Instituto de Previdência do Município de João Pessoa. Entre julho de 2011 e setembro de 2012, foram concedidos 8.612 empréstimos consignados aos servidores municipais de João Pessoa.*

Não há dúvidas de que a concessão de crédito a servidores municipais se afasta dos objetivos do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios, tendo em vista que os empréstimos são consignados, e não direcionados aos empreendimentos.

As inconformidades aqui apontadas, por sua vez, sinalizam a possível ocorrência de atos de improbidade administrativa com prejuízo ao erário, de acordo com os Art. 10, XI e 11, I, da Lei nº 8.429/92.

(...)

Pelas razões já explanadas, acompanha o entendimento da Auditoria no sentido de reconhecer a irregularidade das linhas de crédito mencionadas na conclusão do último relatório de análise de defesa, concedidas no âmbito do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios”. (grifo nosso)

Ao final, pugnou (fls. 191/197) pela:

1. **Irregularidade** dos empréstimos mencionados na conclusão da última manifestação da Auditoria (vide relatório);
2. **Representação** ao Ministério Público Comum para a tomada de providências relativas a possível prática de atos de improbidade administrativa, cometidos pelo Gestor do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

3. **Aplicação de Multa pessoal**, prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica do LOTC/PB, ao **Sr. Raimundo Nunes Pereira**, Gestor do EMPREENDER-JP;
4. **Recomendação** à atual gestão do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios no sentido de não incorrer nas mesmas inconformidades apreciadas neste parecer.

Após novas citações do responsável pelo EMPREENDER JP, **Sr. RAIMUNDO NUNES PEREIRA** (fls. 200), e do seu Advogado, **Sr. CARLOS ROBERTO BATISTA LACERDA** (fls. 209), para apresentarem justificativas acerca do desdobramento da irregularidade pertinente à abertura de linha de crédito estranha aos objetivos do Programa EMPREENDER JP: Linha de Crédito Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, redundando em NOVAS IRREGULARIDADES, conforme se verifica no Relatório de fls. 147/189, foi apresentada defesa (fls. 217/252), que a Auditoria analisou e concluiu nos termos do Relatório de fls. 256/268.

Mais uma vez, retornando os autos ao *Parquet*, o antes nominado Procurador emitiu **cota** (fls. 271/272), **ratificando** os termos do pronunciamento ministerial meritório antes exarado.

Às fls. 274, o então Relator, **Conselheiro Marcos Antônio da Costa**, determinou a intimação do **Sr. RAIMUNDO NUNES PEREIRA**, na condição de ex-Gestor do Fundo, e a citação do então Prefeito Municipal de João Pessoa, **Sr. LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**, a fim de que exercesse o contraditório acerca da “*Não comprovação da devolução dos adiantamentos concedidos aos credores identificados na alínea “d”, cabendo à Prefeitura devolver o montante de R\$ 2.876.819,84 ao Fundo do Empreender/JP*”, tendo em vista que tal pecha antes constava apenas como observação, que caberia apenas recomendação, e nesta ocasião como irregularidade, inclusive, passível de imputação.

A seu tempo, foram apresentadas as defesas de fls. 301/309, 313/316 e 318/340, enviadas, respectivamente, pelo Procurador Geral do Município de João Pessoa, **Sr. Ademar Azevedo Régis**, pelo Gestor do Empreender JP, **Sr. Raimundo Nunes Pereira**, e pelo Secretário de Trabalho Produção e Renda do Município de João Pessoa, **Sr. Sebastião Flávio de Araújo**.

A Unidade Técnica de Instrução analisou as defesas apresentadas e concluiu (fls. 347/359) por **manter** todas as irregularidades apontadas no Relatório de Complementação de Instrução de fls. 256/268, conforme listadas a seguir:

1. **Não comprovação da admissibilidade de empréstimos concedidos através da Linha de Crédito Especial Tipo R – Adiantamento de Recebíveis (alínea “a”). Trata-se de empréstimos concedidos por créditos anteriores ao exercício de 2012 ou por créditos não identificados.**

De acordo com a Auditoria, após análise de defesa (fls. 260/261), existiram empréstimos, cuja admissibilidade não foi comprovada (**R\$ 244.410,16**) ou insuficientemente comprovada (**R\$ 273.183,29**). Também não foi estabelecido no Decreto nº 7.467/12, se os empréstimos/adiantamentos de recebíveis poderiam atender fornecimento de bens ou serviços efetuados em exercícios anteriores ao exercício de 2012.

O ex-Gestor do Empreender-PJ, **Sr. Raimundo Nunes Pereira**, reitera (fls. 218/219) que a linha de crédito ora questionada não é estranha aos objetivos do EMPREENDER-JP, haja vista o respaldo legal proporcionado pela Lei Complementar nº 52/2008 (fls. 87/89) e pela Lei Municipal nº 10.431/2005 (fls. 91/99), que criou o Programa EMPREENDER-JP, juntamente com o Decreto Municipal nº 7467/2012, todos de autoria dos Chefes do Poder Executivo. A referida linha de crédito foi criada pelo Chefe do Executivo, cabendo ao **Sr. Raimundo Nunes**, como Secretário da Pasta, tão somente operacionalizar a concessão da linha de crédito criada pelo supracitado decreto municipal. Logo, o **Sr. Raimundo Nunes** não pode ser responsabilizado quanto à criação da linha de crédito em apreço. A referida linha de crédito **não mais existe**, tendo sido suspensa pelo Comitê Gestor do EMPREENDER. Por fim, resta esclarecer que o Decreto Municipal nº 7467/2012 foi criado, também, para abarcar os fornecimentos de bens e serviços realizados em exercícios anteriores a 2012. Tanto é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

verdade que, pela análise do Decreto Municipal nº 7467/2012, inexistente qualquer tipo de restrição quanto à data do empenho a ser utilizado como garantia para a concessão do crédito. Apresenta esclarecimentos acerca das Firms Combate Prestadora de Serviços Ltda e Ágape.

2. **Empréstimos da Linha de Crédito Especial Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, concedidos indevidamente a servidores municipais, no valor de R\$ 32.504,15.**
3. **Empréstimos da Linha de Crédito Tipo R – Adiantamento de Recebíveis, concedidos indevidamente a Fundações/Associações/ONG, no valor de R\$ 1.896.029,40.**

Segundo a Auditoria (fls. 181/182), foram concedidos empréstimos a 5 (cinco) servidores contratados por tempo determinado – Programa Projovem Trabalhador, no total de **R\$ 32.504,15**, que não se enquadram como micro ou pequena empresa, nem como fornecedor da Prefeitura Municipal de João Pessoa. Também foram concedidos empréstimos a Fundações, Associações ou ONG sem fins lucrativos, no total de **R\$ 1.896.029,40**, que não se enquadram como micro ou pequena empresa.

Em relação a essas duas irregularidades, o responsável, **Sr. Raimundo Nunes Pereira** (fls. 220) não concorda com o entendimento da Auditoria, haja vista que os empréstimos em questão estão amparados pela legislação pertinente (leis e decreto) pelo fato de que os beneficiários em questão se encontram em patamar igual ou inferior às ME e EPP, do ponto de vista econômico. Ademais, cumpre destacar que em face do notificado não mais se encontrar à frente da gestão do Fundo, bem como pelo considerável decurso de tempo entre a presente notificação e a época da concessão dos empréstimos em tela, estamos juntando aos autos os Termos de Pactuação da referida linha de crédito encontrados nos arquivos do Empreender-JP (Doc. 03).

4. **Não comprovação da devolução dos adiantamentos concedidos aos credores identificados na alínea “d”, cabendo à Prefeitura devolver o montante de R\$ 2.876.819,84 ao Fundo do Empreender JP.**

Segundo a Auditoria (fls. 264/266), entre o exercício de 2011, ano da criação da Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis, e o exercício de 2012 foram concedidos adiantamentos, no total de **R\$ 2.876.819,84**. Até setembro de 2012, dos adiantamentos concedidos, houve a devolução do montante de **R\$ 1.287.947,76**, no entanto, não foram apresentados os comprovantes dessas devoluções. Vale enfatizar que a concepção da **Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis** privilegiou apenas os fornecedores já cadastrados, direcionando a liberação de créditos para empresas que já eram fornecedoras da prefeitura, quando deveria ter estendido a outros potenciais fornecedores que se enquadrassem na situação de microempresa ou empresa de pequeno porte. Essa Linha de Crédito também contrariou o art. 62 da Lei 4320/64, o qual veta a antecipação de pagamentos, antes da regular liquidação da despesa. Por todo exposto, a não apresentação da comprovação do retorno desses recursos ao Fundo do Empreender acarreta a necessidade da devolução pela Prefeitura. O valor dos adiantamentos totalizou a quantia de **R\$ 2.876.819,84**, até dezembro de 2012.

O Prefeito Municipal de João Pessoa, **Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá** (fls. 306), preliminarmente alega ilegitimidade passiva ante a aplicação do princípio da delegação/desconcentração. A seguir, argumenta que os empréstimos concedidos pela Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis, via Fundo Empreender, analisados nos presentes autos, foram concedidas entre os exercícios 2011 e 2012, portanto, anteriores à gestão do atual Prefeito. Na atual gestão, tão logo foram constadas as irregularidades decorrentes da implementação trazida com o Decreto Municipal nº 7.467/2012, a linha de crédito outrora citada deixou de ser oferecida, sendo abandonada, exatamente por entender que tal instrumento exorbita o poder regulamentar, possui lacunas normativas e viola princípios constitucionais e legais. É necessário registrar, ainda, que a concessão dos empréstimos pela Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis foi operacionalizada única e exclusivamente por antigos gestores do Fundo Empreender, de modo que não se mostra razoável, nem proporcional, imputar ao Município de João Pessoa o ônus de devolver o montante de **R\$ 2.876.819,84**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

5. Abertura de linha de crédito Microcrédito Social Consignado – MCSC, mediante o Decreto nº 7.216/2011, destinada aos servidores municipais, sem foco na atividade empreendedora, afastando-se dos objetivos do Programa EMPREENDER JP. Até setembro de 2012, o Fundo EMPREENDER JP concedeu 8.612 empréstimos, cada um, no valor máximo de R\$ 6.220,00, totalizando R\$ 17.187.886,60. Desse total de empréstimos foi apresentada lista com a identificação de 8.606 tomadores de empréstimos, todos servidores municipais (item 4.0 e Doc. 22217/12 - Denúncia).

A Auditoria afirma que a abertura da linha de crédito “Microcrédito Social Consignado – MCSC” para servidores municipais não se enquadraria nos objetivos do Programa EMPREENDER-JP.

A defesa explica (fls. 55/56) que a supracitada linha de crédito está devidamente amparada pelo art. 60, V da Lei Orgânica do Município, juntamente com o art. 84, IV da Constituição Federal e pelo Decreto Municipal nº 7.216/2011 e pelo Decreto Municipal nº 6.700/2009 (Doc. 00326/13, Anexo I, fl. 51/53). Não obstante, conforme informado pelo Diretor de Fomento do ente, a linha de Crédito Social Consignado foi criada por meio de decreto, com o intuito de minimizar o impacto sofrido pelos servidores municipais, em decorrência dos empréstimos praticados pelas Instituições Financeiras, que os prendia por até 72 meses, afetando assim a capacidade de consumo dos servidores. Além disto, mais de 60% do quadro funcional da Prefeitura Municipal de João Pessoa fazia uso de outros meios creditícios a exemplo de CDC, cheque especial e refinanciamento. Com a implantação do **Empreender Social Consignado**, tornou-se possível a esses servidores a liquidação dos créditos recebidos pelo Sistema Financeiro, bem como o aumento da capacidade de consumo, visto que a redução da dívida fica na ordem de 56% do montante devido para o prazo de 72 meses, e de 48% para o prazo de 60 meses. Logo, percebe-se o **vultoso benefício social** propiciado aos servidores municipais com a abertura da supracitada linha de crédito, demonstrando, assim, a boa fé por parte do gestor em tal iniciativa. Cabe salientar que em momento algum a auditoria questionou a aplicação de tais recursos, o que demonstra a plena regularidade na concessão dos referidos créditos.

A Auditoria fez, ainda, **recomendações** provenientes da segunda análise de defesa:

- A extinção da Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis, informada nesta defesa, deve ser confirmada ou sugerida nas análises em curso, nesta Divisão, das Prestações de Contas de 2015 (Processo TC 04434/16) e de 2016 (Processo TC 05553/17) - alíneas “c” e “d”.

- Observando-se a concepção da **Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis** é possível concluir que ela serviu para emprestar recurso financeiro à própria administração municipal, impossibilitada de liquidar os compromissos assumidos com fornecedores e prestadores de serviços. Nessa linha de raciocínio a Linha pode ser considerada esdrúxula, uma vez que as transações caracterizaram operações de crédito realizadas pela administração municipal, junto ao Fundo. A defesa manifestou-se no sentido de posteriormente apresentar documentos que comprovem a realização desses adiantamentos. A análise da Prestação de Contas da Secretaria do Trabalho, Produção e Renda, relativa ao exercício de 2012 (Processo TC 15728/13 – Acórdão AC1 3257/16, já arquivado), não levou para a conclusão do Relatório as constatações relativas à Linha de Crédito Adiantamento de Recebíveis, deixando para serem tratadas neste Processo.

Novamente encaminhados os autos ao Ministério Público especial junto a este Tribunal, o ilustre **Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto** emitiu, em 26/02/2020, cota (fls. 362/363), através da qual, considerando que não houve qualquer substancial mudança no quadro traçado anteriormente já analisado no pronunciamento ministerial anterior, na esteira do posto em sua última manifestação, **ratifica** os termos do Parecer de fls. 191/197.

Houve a intimação dos interessados para a presente sessão.
É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a Auditoria e, em **harmonia** com o entendimento Ministerial, o Relator vota no sentido de que os Conselheiros integrantes da **Primeira Câmara** do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

1. *Julguem **IRREGULARES*** os empréstimos analisados nestes autos que foram objeto de restrições pela Auditoria, em seu último relatório;
2. ***Representem*** ao Ministério Público Comum para a tomada de providências relativas à possível prática de atos de improbidade administrativa, cometidos pela Gestão do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios;
3. ***Retornem os autos à Auditoria para levantamento dos danos causados ao erário municipal e seus prováveis responsáveis;***
4. ***Recomendem*** à atual gestão do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios no sentido de evitar a repetição das falhas apontadas nestes autos.

É o voto!

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 10.232/12

Objeto: **Inspeção Especial de Contas**

Órgão: **Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios - EMPREENDER – JP**

Responsável: **Raimundo Nunes Pereira**

Patrono/Procurador: **Advogado Carlos Roberto Batista Lacerda (OAB/PB 9.450) e**

Joalison Lima Alves

**Inspeção Especial de Contas – Irregularidade.
Aplicação de multa. Representação ao
Ministério Público Comum. Retorno os autos a
Auditoria. Recomendações.**

ACÓRDÃO AC1 TC nº 1.652/2020

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC nº 10.232/12**, que tratam **inspeção especial de contas**, realizada a partir de requerimento do Poder Legislativo de João Pessoa para realização de auditoria no **PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AOS PEQUENOS NEGÓCIOS - EMPREENDER – JP**, acerca de possíveis irregularidades praticadas durante o período de 2005 a julho de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. RAIMUNDO NUNES PEREIRA**, **ACORDAM** os Conselheiros Membros da **1ª CÂMARA** do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, bem como do Parecer do Ministério Público especial junto a este Tribunal, partes integrantes deste ato formalizador, em:

1. **Julgar IRREGULARES** os empréstimos analisados nestes autos que foram objeto de restrições pela Auditoria, em seu último relatório;
2. **Representar** ao Ministério Público Comum para a tomada de providências relativas à possível prática de atos de improbidade administrativa, cometidos pelo Gestor do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios;
3. **Retornar os autos à Auditoria para levantamento dos danos causados ao erário municipal e seus prováveis responsáveis;**
4. **Recomendar** à atual gestão do Programa Municipal de Apoio aos Pequenos Negócios no sentido de evitar a repetição das falhas apontadas nestes autos.

Presente ao julgamento o Representante do Ministério Público Especial.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE/PB – Sala das Sessões - Primeira Câmara – Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 03 de dezembro de 2020.

Assinado 3 de Dezembro de 2020 às 12:29



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 3 de Dezembro de 2020 às 12:52



Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO