



Seção Judiciária do Estado do Piauí 5ª Vara Federal Cível da SJPI

PROCESSO: 1000682-68.2018.4.01.4000

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

AUTOR: VALTER FERREIRA DE ALENCAR PIRES REBELO

RÉU: GOVERNADOR DO ESTADO DO PIAUI, SECRETARIO DE FAZENDA DO ESTADO DO PIAUI, DIRETOR DA UNIDADE DE GESTAO DE DIVIDA PUBLICA, CAIXA ECONOMICA FEDERAL, ESTADO DO PIAUI

DECISÃO

Trata-se de Ação Popular em que o autor pede, em sede liminar, que seja determinada a suspensão do repasse da segunda parcela do contrato de empréstimo nº 0482405-71 (FINISA) firmado em 27.06.2017 entre o Estado do Piauí e a Caixa Econômica Federal, bem como dos recursos do contrato de empréstimo nº 0477608-24(FINISA II) até a apresentação e análise da prestação de contas ao TCE/PI dos recursos até então liberados. Requer também que os requeridos abstenham-se de efetuar quaisquer outros repasses ou firmar novos contratos de empréstimos nos mesmos moldes dos contratos alhures, até aprovação da prestação de contas ao TCE-PI dos recursos até então liberados.

Insurge-se contra o ato lesivo supostamente perpetrado pelos requeridos consistente na utilização de créditos para despesas alheias ao objeto do contrato de empréstimo nº 0482405-71 (FINISA).

Informa que tais recursos, de acordo com previsão da cláusula 16ª do contrato firmado, deveriam ser utilizados exclusivamente para o cumprimento de 3 (três) projetos/ações: Mobilidade Urbana, Infraestrutura Rodoviárias e Ações Estruturante, devendo as obras serem geridas por 4(quatro) unidades gestoras (DER-PI, SEINFRA, SETRANS e IDEPI).

Afirma que o governador descumpriu as cláusulas 1º (1.2) e 11º (11.2) ao autorizar movimentação financeira em conta corrente vinculada ao referido contrato de empréstimo, determinando a transferência de valores para a Conta Única do Tesouro Estadual com o fito de cobrir obrigações estranhas ao objeto do empréstimo.

Informa que a Assembléia Legislativa do Piauí solicitou junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) a abertura de Tomada de Contas Especial relativa ao referido contrato.

Justifica o perigo de dano na iminência da transferência da segunda parcela dos recursos públicos firmados pelo contrato de empréstimo sem a realização da prestação de contas das primeiras transferências.

Despacho (Id: 4926988) determina, por cautela, que os réus se abstenham de transferir recurso do Contrato de Empréstimo nº 0482405-71 para a Conta Única do Tesouro Estadual, até posterior decisão deste Juízo.

Instado a manifestar-se, o MPF, preliminarmente, com fulcro no art.179 II do CPC e 6º caput da lei 4717/65, requer a retificação da autuação para constar no polo passivo da ação o nome das pessoas físicas que representam as pessoas jurídicas elencadas no polo passivo. Requer, ainda, que seja oficiado ao TCE-PI para que encaminhe cópia de toda documentação que embasou o Relatório de Auditoria emitido nos autos do Processo nº 025611/2017, para providências cabíveis naquelas searas, inclusive com remessa à PGR, haja vista a prerrogativa de foro prevista no art. 105, I “a” da Constituição Federal.

No mérito, o MPF pugna pelo deferimento da tutela de urgência conforme requerido na inicial. Aduz que os requeridos são contumazes na prática de tal ato. Relata e junta cópia da Ação Civil Pública por ato de Improbidade (nº 0021318-19.2011.4.01.4000/PI/1ªVara) que tramita desde 2011, cujo pedido foi deferido em sede de liminar para que “*o Estado do Piauí não transfira para Conta do Tesouro Único do Estado ou para qualquer outra conta existente em seu nome (incluindo órgãos e entidades da administração direta e indireta), recursos transferidos para os seus órgãos da administração direta e indireta pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta a União por meio de convênios, contratos de repasse, termos e compromisso e repasses diversos*”. Frisa que, neste caso, além de negligenciar as disposições legais sobre a matéria, os réus não observaram as próprias

formalidades contratuais. Afirma que todo o aparato que rege a matéria de controle de recursos públicos, seja por meio de por meio de convênios, contratos de repasse, termos de compromisso, contratos, e outras operações de crédito, preocupa-se com o controle e aplicação regular dos mesmos.

Ainda, o MPF afirma que a existência de conta vinculada ao contrato atende a duas finalidades: obrigar o agente público ordenador de despesas a utilizar os recursos no objeto do contrato e permitir a transparência na gestão e no controle das verbas - pois fora da conta específica criada o Estado impede o trabalho dos órgãos de fiscalização bem como facilita possíveis desvios de finalidade.

Manifestação da CEF apresentada no sentido de que a liminar a ser apreciada perdeu o objeto uma vez que a mesma já procedeu à suspensão por falha no cumprimento dos comandos contratuais. Relata a CEF que foram celebrados dois contratos de financiamento. O primeiro, de nº 0482.405-71, no valor de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), foi celebrado em 27/06/2017; o segundo, sob nº 0477.608-24, com valor de financiamento de R\$ 315.000.000,00 (trezentos e quinze milhões de reais), foi pactuado em 29/01/2018. Em relação ao primeiro contrato fora solicitado adiantamento da primeira parcela (R\$ 307.904.923,84) em 04/08/2017, cuja liberação ocorreu em 09/08/2017. Afirma que a liberação da segunda parcela só poderia ocorrer com a devida aprovação da prestação de contas, que deveria ter sido entregue em 28/02/2018. Após concessão de prazo suplementar para sanear inconformidades, foi protocolado em 22/03/2018 a "Comprovação de Aplicação de Recursos" do Contrato de Financiamento nº.0482405-71.

Afirma que, devido à complexidade da análise, serão necessários 45 dias para o atendimento da demanda. Com efeito, destaca que, considerando que a aprovação da prestação de contas da primeira parcela é condição para a liberação da segunda, está impossibilitada contratualmente de realizá-la.

A respeito do contrato de financiamento nº 0477.608-24, informa que ainda não houve liberação de recursos para esta operação, não obstante tenha recebido, em 08/03/2018, solicitação de liberação de R\$ 315.000.000,00 (trezentos e quinze milhões) por meio do Ofício GG nº 044/2018. Nesse ponto, foi comunicado ao Estado do Piauí, que não poderia ser realizada a liberação requerida, assim como a segunda liberação do contrato de financiamento nº 0482405-71, com supedâneo na Cláusula Décima Oitava do termo contratual, que assegura à CEF o direito de suspender em qualquer momento, mediante comunicação por escrito, na hipótese de atraso ou falta de comprovação dos pagamentos efetuados com recursos obtidos da CEF.

Na sua manifestação, o Estado do Piauí, preliminarmente, pede que o autor seja intimado a retificar o polo passivo da ação. Requer a intimação das autoridades réis, pessoas físicas (não defendidas pela Procuradoria do Estado), para que manifestem-se sobre o pedido de tutela provisória, sob pena de desequilíbrio e desigualdade de oportunidades de defesa. Pede, ainda, a extinção do processo sem resolução do mérito por desvio de finalidade/ausência de interesse de agir, vez que a presente Ação Popular teria fins eleitorais. Aduz ilegitimidade da CEF e incompetência da Justiça Federal, eis que se trata de um contrato de mútuo oneroso firmado com banco público, e que, com a transferência da verba para o Estado, a mesma se incorpora ao patrimônio estadual, perdendo a natureza de recurso público federal. Neste sentido, cita a súmula 209 do STJ: "Compete a Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal."

No mérito, aponta que constam nos autos provas de que não houve desalinho na utilização dos recursos obtidos. Aponta que o relatório do TCE apenas presume a utilização de recursos em despesas correntes, sem apresentar documentação que ampara tal alegação. Revela que está à disposição da Corte de Contas toda a documentação fiscal sem alterações ou rasuras.

Frisa que inexistente obrigação legal de que os recursos obtidos com mútuos permaneçam na conta vinculada ao contrato. Diz que o relatório encara a operação de transferência como se fosse convênio, onde restaria indubitosa tal ilegalidade com base no art. 20 da Instrução Normativa STN nº 001/97 ("Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências")

Justifica a anulação de empenhos como medida excepcional diante da economia de recursos e da própria continuidade do serviço público, vez que teria adiantado valores para pagamentos de fornecedores em obras incluídas no contrato de mútuo e utilizou-se do cancelamento de empenhos para se ressarcir do valor adiantado. Relata ainda que foram anulados apenas os que guardavam pertinência com o objeto de contrato de mútuo. (Id: 5029911). Alega que tudo consta registrado no SIAFE, portanto, sempre à disposição para consulta dos órgãos de controle ou por qualquer cidadão no portal da transparência. Relata que em 2009 fora realizada operação análoga, inclusive com anulação de empenho e reversão de fontes. O mesmo Tribunal de Contas na oportunidade, aprovou a referida operação sem questionar, uma vez que não havia norma que vedasse tal operação. A "reversão de fontes", segundo o réu, não é invenção do administrador local, sendo regulada em diversos estados da federação. Pretendendo, efetivamente, furtar-se das consequências deletérias da mora na execução dos contratos em curso, não poderia ter-se conduzido de modo diverso.

Frisa ainda que o relatório não se atenta para o fato de que se trata de um contrato, e não um convênio; que não o objeto não é uma obra ou ação governamental específica, senão um conjunto vastíssimo de iniciativas governamentais que deverão ser auditadas pela CEF (ente mutuante) de maneira pormenorizada.

Em relação à manifestação do MPF, aduz o Estado do Piauí que o *Parquet* também confunde a operação Contrato Oneroso de Mútuo com convênios e contratos de repasse, instrumentos distintos, portanto, sujeitos a regramentos distintos.

Frisa que foi citado a Ação Civil Pública que o próprio MPF afirmou quais seriam as verbas que, em caráter obrigatório, deveriam ser movimentadas a partir de contas vinculadas, quais sejam : convênios, contratos de repasse, termos de compromisso e repasses

oriundos das leis 8.080/90, 8.142/90, 10.880/04, 11.494/07, 11.692/08 e 11.947/09, não incluindo quantias oriundas de contrato de mútuo oneroso.

Após intimação para retificar o polo passivo da ação, manifestação apresentada pelo autor pede a inclusão do Estado do Piauí no polo passivo e reitera os pleitos narrados na inicial.

É o relatório.

Enfrento as preliminares inicialmente.

Quanto ao pólo passivo da presente ação, impõe-se que seja saneado, vez que as pessoas físicas lá constantes não têm legitimidade para figurar como partes. É que o contrato em questão foi firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Estado do Piauí, que são pessoas jurídicas cujas personalidades não se confundem com a de seus dirigentes. O pedido é para que seja cumprida uma obrigação de fazer/não fazer, da competência das pessoas jurídicas. Considerando que a personalidade jurídica do ente não se confunde com a pessoa de seus dirigentes, as respectivas pessoas físicas devem figurar no polo passivo das respectivas ações apenas em situações específicas, como no caso do mandado de segurança, em que a controvérsia se cinge ao ato de autoridade praticado, ou nas ações de improbidade administrativa ou ações criminais, que não são a espécie dos autos.

Quanto à impropriedade da ação popular, que estaria sendo usada para fins eleitorais, segundo o Estado do Piauí, sem razão a alegação. É que, a despeito de os jornais noticiarem a suposta pré-candidatura ao Governo do Estado do autor desta ação, não há nada na lei que o impeça, mesmo nesta condição, de propor a ação popular. Naturalmente que esta Justiça se preocupa em não ser instrumento de manipulação eleitoral, mas, para evitar esta circunstância, o próprio ordenamento jurídico já dispõe de recursos, tal como a necessidade de fundamentação das decisões, bem como o acompanhamento do Ministério Público como fiscal da lei, que, neste caso, encampou o pedido formulado na inicial.

Quanto à alegação de incompetência da Justiça Federal para julgar a presente ação, sem razão também. Dispõe o art. 109, da Constituição da República, que "compete ao juiz federal processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, (...)". Sendo a Caixa Econômica Federal a mutuante e tendo esta ação o objetivo de fazer cumprir o contrato de mútuo na sua integralidade, não há dúvidas de que a Caixa Econômica Federal deve figurar no polo passivo da ação e que, por conseguinte, a Justiça Federal é competente para julgar o feito.

Quanto à alegação do Estado do Piauí de que o pedido cautelar invade seara jurisdicional submetida à competência do Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Cível Originária n.º 3095 (Rel. Min. Edson Fachin), também não tem razão, porque as causas de pedir nas duas ações são diversas. No processo em tramitação no STF, o Estado do Piauí se insurgiu contra a utilização política de um banco oficial, ante o fato de representante do governo federal ter declarado publicamente que a CEF não realizaria repasses de recursos ou contratações de financiamento com Estados cujos governos não se alinhassem politicamente com a administração central da União. Diante de tal constatação, o Supremo Tribunal Federal deferiu a liminar para proteger a Constituição e o equilíbrio federativo, vez que "*a utilização de entidade financeira pública como instrumento de coação para aprovação de projeto assumido pela União carece de fundamento jurídico*". O caso destes autos, todavia, é totalmente diferente, porque está em jogo não o federalismo, já protegido pelo STF na sua decisão. Estão em jogo aqui a transparência e a correta execução dos gastos públicos.

Superadas as preliminares levantadas, passo ao mérito.

Giram os autos em torno de saber:

- se o Estado do Piauí cumpriu regularmente os termos do Contrato de Empréstimo n.º 0482405-71 (FINISA I), firmado com a CEF em 27.06.2017;

- caso não tenha cumprido, quais as consequências jurídicas da desobediência contratual.

Quanto à regularidade no cumprimento do contrato referido, cito as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

- 1.1. A CAIXA concede ao mutuário financiamento no valor de R\$600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), proveniente de recursos ordinários da CAIXA,
- 1.2 É vedada a aplicação dos recursos obtidos com o presente financiamento em despesas correntes do MUTUARIO, nos termos do artigo 35, § 1º, inciso I, da Lei Complementar de nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

CLÁUSULA SEGUNDA - DESTINAÇÃO DO CRÉDITO

- 2.1. O crédito aberto se destina, única e exclusivamente, à aplicação em despesas de capital previstas no Plano Plurianual e/ou na Lei Orçamentária Anual vigente.

O Estado do Piauí recebeu, em 09/08/2017, a primeira parcela, de um total de duas parcelas previstas, do empréstimo FINISA I, no valor de R\$307.904.923,84, na modalidade de adiantamento, sob a condição de apresentar, posteriormente, os documentos de comprovação. Deveria, conforme cláusula primeira, aplicar o montante exclusivamente em despesas de capital previstas nos projetos citados no plano de investimento do Estado do Piauí, referente ao período de 2017 e 2018. E mais, para garantir o controle do gasto, os repasses financeiros deveriam ser feitos diretamente da conta vinculada ao contrato ao prestador do serviço, de forma a garantir que a verba não seja usada para outra finalidade e para que se permita a fiscalização dos gastos.

A prestação de contas e apresentação de documentos comprobatórios deveria ser feita posteriormente, em 28/02/2018. Todavia, neste interim, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que tem entre suas obrigações a fiscalização da Administração estadual, promoveu uma auditoria concomitante ao contrato, utilizando como base o extrato de movimentação bancária da conta corrente vinculada e os registros constantes do sistema SIAPE, antes mesmo da apresentação da prestação de contas.

Na referida auditoria, foi identificado que o Estado do Piauí, ao invés de transferir os recursos diretamente da conta do empréstimo para os fornecedores, transferiu os recursos vinculados à operação de crédito para si mesmo, ou seja, para a Conta Única do Tesouro Estadual. De um total de R\$307.904.923,84, foram transferidos para a Conta Única do Tesouro Estadual R\$270.600.000,00, que é aproximadamente 88% do valor total.

Tal procedimento ofende frontalmente a cláusula 31.1, item VIII, do contrato, segundo a qual, *"a fim de manter a transparência na utilização dos recursos, o mutuário se compromete a efetuar o pagamento aos fornecedores, com utilização dos recursos obtidos deste contrato, por meio dos recursos liberados na conta vinculada"*.

Assim, o que se observa na realidade nua, crua e devidamente documentada nos extratos já é o bastante para concluir que a execução se afastou das previsões contratuais expressas, sem necessidade de qualquer esforço interpretativo.

Em sua defesa, o Estado não negou a transferência para a Conta Única do vultoso montante assinalado. Assim, não foram rechaçados os fatos que amparam a formação do convencimento deste Juízo no sentido de que houve descumprimento contratual por parte do devedor.

Os argumentos da defesa, neste ponto específico, foram no sentido de que a previsão do contrato, expressamente contida na cláusula 31.1, item VIII, veicula **"recomendação"** de transparência, a qual pode ser alcançada por outros métodos, já que estavam à disposição da Corte Estadual de Contas e da própria CEF, nas respectivas unidades gestoras do executivo estadual, todos os processos referentes à utilização dos recursos contratados.

Não tem razão o requerido. É óbvio que uma regra contratual expressa, da forma como posta, é uma obrigação e não uma recomendação. E o Estado do Piauí sabe muito bem disso porque o assunto não é novidade nas suas prestações de contas. O ente foi advertido diversas vezes acerca da ilicitude da transferência de recursos vinculados para a Conta Única.

Aliás, a auditoria concomitante realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, que apurou os fatos ora discutidos, foi instaurada justamente porque o Relatório de Fiscalização das Contas de Governo - exercício 2016 - já havia identificado irregularidades consubstanciadas em desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos oriundos de operação de crédito. É o que consta da introdução daquela peça técnica.

Também o Tribunal de Contas da União, em outra oportunidade, já apontou a irregularidade na conduta do atual gestor, ainda em mandato diverso, quanto à transferência de verba vinculada para a conta geral, justamente por dificultar a ação do controle e violar as nuances que envolvem a tão exigida transparência na aplicação de recursos públicos vinculados (Acórdãos TCU/2269/2005 e TCU/2009). Embora nas duas oportunidades, o TCU tenha tratado de convênio (os empréstimos são fiscalizados em regra pelo TCE), o mesmo raciocínio se aplica ao presente caso porque, no empréstimo que ora se discute, a verba também é vinculada e há ordem expressa no mesmo sentido. Cito as palavras do TCU: *"A manutenção de tais recursos públicos federais, na conta específica, não é mero requisito de forma, mas instrumento imprescindível à transparência e à regularidade da gestão, bem como a assegurar o nexo entre a movimentação bancária e as despesas efetuadas, com a finalidade do convênio"*.

Concluo que o Estado do Piauí, mesmo repreendido pelos Tribunais de Contas, nas suas duas esferas, mantém-se obstinado em desafiar o sistema e suas garantias e descumprir as regras contratuais, praticando conduta sabidamente indevida.

Ressalto que a regra da separação de contas nos casos de recursos carimbados para finalidade vinculada, desprezada pelo Estado do Piauí, é, em verdade, fruto de um amadurecimento da democracia. A experiência mostrou que a remessa de tais quantias para a conta única gerava uma confusão indesejável de fontes, de forma a dificultar a apuração da regularidade da gestão orçamentária e a colocar em risco o cumprimento dos objetivos das pactuações de objeto específico.

Diante de todo este cenário democrático, em pleno ano de 2017, sabendo-se do histórico de confronto entre o Estado do Piauí e as Cortes de Contas por esta mesmíssima razão, causa perplexidade a este Juízo que o Estado do Piauí ainda insista em realizar as operações proibidas, em verdadeira insubordinação à ordem jurídica instituída.

Além desta grave irregularidade constatada, a qual já é suficiente para concluir pela desobediência contratual, por ofensa ao texto expresso de cláusula processual, alguns outros aspectos relevantes também merecem ser tratados nesta decisão.

Na mesma auditoria concomitante, o Tribunal de Contas constatou que o Estado do Piauí simulou a realização de diversos pagamentos, como se tivessem sido realizados em 26/12/2017, 27/12/2017 e 28/12/2017, quando tais pagamentos já tinham ocorrido ao longo do ano, no período de 21/02/2017 a 31/10/2017, em montante que, somado, alcança R\$6.562.991,15.

Na sua defesa, o Estado do Piauí alega que os pagamentos supostamente simulados foram necessários para se ressarcir de despesas adiantadas por ele, as quais deveriam ter corrido à conta do empréstimo. Nesta lógica, o réu entende justificado o seguinte *modus operandi*: cancelamento de empenhos, já liquidados e pagos, e realização de outros empenhos no lugar, desta feita à conta do empréstimo. Vinculados aos empenhos anteriores havia os respectivos pagamentos. Uma vez substituídos os empenhos originais por outro, em data posterior, foi necessário inserir novos pagamentos no sistema, em data diversa do originariamente praticados.

Destaco, todavia, que, mesmo que esta acrobacia contábil fosse aceitável, ainda assim a transferência da conta específica para a conta geral não se explica, afinal foram cancelados empenhos que somam R\$6.562.991,15. Estes seriam os supostos adiantamentos, a serem ressarcidos para o Estado. Todavia, o valor transferido para a Conta Única soma R\$270.600.000,00. Há uma sobra de aproximadamente R\$263.000.000,00, que foi remanejada para a Conta Única, sem qualquer causa fática a justificar a operação.

O Estado insurge-se, ainda, contra a auditoria, sob a alegação de que houve uma presunção de desvio de finalidade, a qual não está lastreada por fatos ou provas. Neste aspecto, registro que este Juízo não precisa sequer ir para o campo das presunções sobre eventual desvio de finalidade, vez que os referidos rastros documentados nos extratos já demonstram o descumprimento da cláusula 31.1, item VIII.

De toda sorte, os desvios de finalidade, se ocorrerem, ficarão esclarecidos com a análise da prestação de contas, apresentada agora em 22/03/2018. Embora o prazo para apresentação da prestação de contas junto à instituição financeira fosse 28/02/2018, os documentos entregues naquela oportunidade, segundo a Caixa Econômica Federal, não continham os elementos mínimos que possibilitassem a análise, daí porque foram devolvidos e foi fixado um novo prazo, que se encerrou em 28/03/2018. Assim, a análise da prestação de contas está em curso neste momento.

Mas é de se registrar, neste tema, que constam dos autos alguns dos empenhos que foram cancelados para serem incluídos entre as obras custeadas pelo empréstimo em questão. Cito alguns deles, que reputo relevantes para a auditoria a ser realizada:

- consultoria, no valor de R\$1.250.000,00, que tem por objetivo o “apoio à implantação e à gestão do escritório de monitoramento de projetos multidisciplinares” (16.ª parcela do contrato n.º 03/2015);

- consultoria, no valor de R\$1.750.000,00, que tem por objetivo o “apoio à implantação e supervisão de empreendimentos do Governo do Estado do Piauí” (1.ª parcela do contrato n.º 05/2017, com a mesma empresa de consultoria);

- consultoria, no valor de R\$285.000,00, tem por objetivo a prestação de “serviços de consultoria para a elaboração de projetos, estudos de viabilidade e modelagem, por meio de concessão patrocinada”.

- prestação de serviços técnicos de conectividade e comunicação, no valor de R\$405.968,36 (7.ª parcela de 12 parcelas do contrato n.º 22/2014 – valor pago pela Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí);

- prestação de serviços de tecnologia da informação e comunicação para planejamento, implantação, administração, manutenção, suporte e operação do ambiente tecnológico dos órgãos atendidos pela TI, no valor de R\$158.826,70, (14.ª parcela – serviço prestado em janeiro de 2017 – valor pago pela Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí);

- prestação de serviços de conectividade, no valor de R\$405.968,36, dentro do programa “inovação e gestão moderna voltada para resultados” (9.ª parcela de 12 – contrato n.º 22/2014).

A dúvida gerada pela movimentação bancária irregular, somada à natureza dos gastos apontados anteriormente (pelo contrato, o empréstimo responde apenas por despesas de capital) e aos cancelamentos de empenhos já liquidados, impõem a este Juízo a cautela de primar por uma apuração mais técnica e profissional, quanto aos gastos realizados, o que deverá ser feito não apenas pela Caixa Econômica Federal, cuja atividade precípua é de instituição financeira, mas também pelo Tribunal de Contas do Estado, cuja atribuição constitucional é justamente fazer o controle de gastos, não apenas sob a ótica formal, mas também em inspeções *in loco*, para verificar a realização das obras constantes da prestação de contas.

Quanto às consequências jurídicas do descumprimento contratual, extrai-se do contrato, em especial das cláusulas décima oitava e décima nona, que a desobediência às suas cláusulas, como a que ocorreu neste caso, autoriza o mutuante a adotar penalidades progressivas, à medida que a mais branda não for suficiente para fazer cessar a irregularidade. São as seguintes penalidades previstas no contrato: suspensão dos desembolsos e vencimento antecipado.

Caracterizado o descumprimento contratual evidente neste caso, da cláusula 31.1, item VIII, que impede a transferência para a Conta Única, aplicável a suspensão dos desembolsos imediatamente.

Naturalmente que, persistindo a irregularidade, como prevê o próprio contrato, na cláusula décima nona, 19.1, I, será aplicada a penalidade mais grave e considerada vencida a dívida antecipadamente.

Em tal caso, não havendo pagamento da dívida antecipadamente vencida (principal, juros e demais obrigações contratualmente ajustadas), está previsto no contrato, inclusive, o bloqueio e repasse dos recursos decorrentes da arrecadação de receitas provenientes do FPE e ICMS, até o limite do saldo devedor atualizado, conforme cláusula décima quinta, item 15.2.1.

Portanto, em um primeiro momento, em decorrência do princípio da proporcionalidade, bem como em razão da própria previsão contratual, o descumprimento da cláusula referida deve gerar a primeira pena prevista, que é a suspensão dos desembolsos, até que a irregularidade seja sanada. Neste caso, será sanada quando o Estado do Piauí conseguir demonstrar que todos os recursos foram utilizados para a finalidade específica do contrato.

Todavia, caso o Estado insista em continuar fazendo transferência da conta vinculada para a Conta Única, sujeitar-se-á à segunda e mais grave penalidade, que é a antecipação de vencimento da dívida como um todo, a teor da cláusula 19.1, item I, aplicável em caso de "ineficácia da suspensão dos desembolsos para os motivos que lhe originaram", ou seja, em caso de reincidência.

A mesma penalidade de antecipação de vencimento é cabível também no caso de aplicação dos recursos concedidos em finalidade diversa daquela prevista no contrato, o que poderá ser apurado por meio da prestação de contas (cláusula 10.2.2).

Esclarecidas as penalidades contratuais aplicáveis ao Estado do Piauí, de forma gradativa, outra questão é saber se o descumprimento de cláusula contratual neste empréstimo tem força suficiente para transbordar os seus limites e suspender os eventuais desembolsos em contrato diverso, como requerido na petição inicial, na qual consta pedido para suspensão dos recursos do contrato de empréstimo nº 0477608-24 (FINISA II) e de quaisquer outros repasses ou novos contratos de empréstimos.

Neste ponto, a primeira resposta, dentro de critérios de proporcionalidade, é negativa. Não há previsão contratual que autorize a suspensão automática dos desembolsos previstos em instrumento diverso.

Todavia, a persistirem as irregularidades, em especial se o Estado fizer mais uma transferência da conta vinculada para a Conta Única, ou restando comprovado desvio de finalidade, será aplicável a penalidade de vencimento antecipado. Em tal caso, não havendo o respectivo pagamento, o Estado caracterizará sua condição de inadimplente, a impedir o recebimento de qualquer parcela nos contratos firmados com a CEF, como se pode constatar da previsão padrão, constante neste instrumento na cláusula 17.2.1, II, alínea d.

Registro, por fim, que compete a esta Justiça Federal, dentro da lide posta, analisar estritamente os termos do contrato firmado entre o Estado do Piauí e a empresa pública federal e verificar eventual descumprimento de suas cláusulas, com a aplicação das consequências cabíveis, nos termos do instrumento. Trata-se de controvérsia delimitada nos autos por força do princípio da demanda. Tal competência, todavia, não exclui a competência do Tribunal de Contas do Estado de fiscalizar, apurar e adotar as medidas que entender cabíveis diante dos fatos aqui narrados, tendo em conta a sua função constitucional de fazer o controle externo das contas do Estado do Piauí.

PELO EXPOSTO, DEFIRO EM PARTE medida cautelar para determinar a suspensão de desembolso da segunda parcela do contrato de empréstimo n.º 0482405-71 (FINISA I), por descumprimento da cláusula 31.1, item VIII.

Para sanar a irregularidade já constatada e obter a liberação da segunda parcela, está o Estado do Piauí obrigado a provar (junto aos órgãos fiscalizadores, no caso a Caixa Econômica Federal e o Tribunal de Contas do Estado, este inclusive se utilizando de inspeções *in loco*, se for o caso) que, a despeito de ter feito transferências bancárias indevidas, utilizou os recursos dentro das finalidades vinculadas previstas no contrato.

Caso o Estado persista, uma única vez que seja, na conduta de transferir os recursos da conta específica para a Conta Única, no contrato FINISA I ou FINISA II, ou caso a análise da prestação de contas, pela Caixa Econômica Federal ou Tribunal de Contas do Estado, conclua que houve aplicação de recursos em finalidade diversa da prevista no contrato, se sujeitará ao vencimento antecipado da dívida e possível bloqueio e repasse dos recursos decorrentes da arrecadação de receitas provenientes do FPE e ICMS, até o limite do saldo devedor atualizado, em caso de não pagamento. Em caso de não quitação do débito, se enquadrará na situação de inadimplente, quando, então, nos termos contratuais, terá lugar a suspensão de todos os desembolsos nos demais contratos de empréstimo do Estado do Piauí junto à Caixa Econômica Federal.

Com vistas a viabilizar estas ordens, **comino ao Tribunal de Contas do Estado e à Caixa Econômica Federal a tarefa de: 1) comunicar imediatamente a este Juízo eventual transferência bancária eventualmente realizada doravante pelo Estado do Piauí da conta específica para a Conta Única, relativamente aos contratos FINISA I e II; 2) encaminhar a este Juízo relatório do julgamento acerca da prestação de contas apresentada pelo Estado do Piauí relativamente à primeira prestação do contrato FINISA I, assim que concluído.**

Conforme fundamentação supra, excludo da lide o Governador do Estado, o Secretário de Fazenda do Estado do Piauí e o Diretor da Unidade de Gestão de Dívida Pública da Caixa Econômica Federal. Devem figurar no polo passivo as pessoas jurídicas, razão pela qual determino a inclusão do Estado do Piauí como réu, conforme requerido pelo autor, ao lado da Caixa Econômica Federal. Providencie a Secretaria a retificação da autuação.

Intimem-se. Citem-se os réus Caixa Econômica Federal e Estado do Piauí.

TERESINA, 23 de abril de 2018.

Juíza Federal MARINA ROCHA CAVALCANTI BARROS MENDES

5ª Vara Federal do Piauí

Imprimir