



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA JUÍZA DA 5ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ**

Processo nº 1000682-68.2018.4.01.4000

Autor: Valter Ferreira de Alencar Pires Rebelo

Réu: Estado do Piauí

O **ESTADO DO PIAUÍ**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ nº 06.553.481/0001-49, representado pela Procuradoria-Geral do Estado, com sede na Av. Senador Arêa Leão, nº 1.650, Jockey Club, Teresina – PI, CEP 64049-110, onde recebe as notificações e intimações de estilo, por meio do Procurador do Estado infrafirmado (Lei Complementar Estadual nº 56/2005), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, apresentar **MANIFESTAÇÃO SOBRE PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA** nos autos da ação em epígrafe, o que faz nos seguintes termos.

1. RESUMO DA LIDE

Trata-se de Ação Popular, com pedido de tutela provisória, ajuizada no intuito de **a)** obrigar a Caixa Econômica Federal – CEF a suspender o repasse da segunda parcela do contrato de empréstimo nº 0482405-71 (FINISA), bem como dos recursos do contrato de empréstimo nº 047768-24 (FINISA II), até a apresentação e análise da prestação de contas ao TCE/PI dos recursos liberados até então; **b)** determinar que não sejam transferidos os recursos de contas vinculadas a quaisquer contratos de operações de crédito ou outros ajustes para a conta única do Estado do Piauí; **c)** condenar os réus a devolverem aos cofres públicos o montante de R\$ 270.600.000,00 (duzentos e setenta milhões e seiscentos mil reais), supostamente utilizado para finalidades diversas das previstas contratualmente.

Em suma, alega o autor que o Estado do Piauí, representado por seu Governador, e a CEF firmaram o contrato de empréstimo nº 0482405-71, no valor de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais), destinado a cobrir os gastos relacionados ao Plano de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (FINISA).



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Aduz que, segundo a cláusula 16ª do contrato, o Estado é obrigado a garantir que os recursos oriundos da operação de crédito sejam utilizados exclusivamente para o cumprimento de três projetos/ações, quais sejam, mobilidade urbana, infraestrutura rodoviária e ações estruturantes, sendo as obras geridas por quatro unidades gestoras: DER/PI, SEINFRA, SETRANS e IDEPI.

Relata que, em agosto de 2017, com autorização do Governador do Estado, teriam sido repassados, da conta vinculada do empréstimo para a conta única do Estado, o valor de R\$ 307.904.923,84 (trezentos e sete milhões novecentos e quatro mil novecentos e vinte e três reais e oitenta e quatro centavos), o que, no entender do requerente, caracterizaria descumprimento do contrato e desvio de finalidade dos recursos recebidos.

Afirma, também, que houve indevida emissão de empenhos pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ em 16 (dezesesseis) unidades gestoras, enquanto a verba deveria ser gerida por apenas quatro unidades gestoras. Acrescenta que parte desses empenhos se referia a despesas já concluídas anteriormente à liberação dos recursos para o FINISA.

Narra que a SEFAZ procedeu à anulação de diversos empenhos já pagos, com o fim de acobertar o descumprimento da cláusula 31ª do contrato de empréstimo em epígrafe.

Nesse sentido, defende que os créditos foram usados para fins estranhos ao pactuado, causando prejuízos aos cofres públicos.

Em despacho, a magistrada intimou o Estado do Piauí, o Ministério Público Federal – MPF e a CEF para se manifestarem sobre o pedido de tutela provisória. Ao mesmo tempo, por cautela, ordenou que os réus se abstenham de transferir recursos do contrato de empréstimo nº 0482405-71 para a conta única do tesouro estadual, até ulterior decisão do juízo.

2. PRELIMINARES

2.1. NULIDADE DA COMUNICAÇÃO PROCESSUAL – O ESTADO NÃO FOI INCLUÍDO NO POLO PASSIVO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INÉRCIA

De início, deve-se apontar gravíssima falha processual existente no processo, haja vista que o autor **NÃO INCLUIU NO POLO PASSIVO DA AÇÃO O ESTADO DO PIAUÍ**, o que facilmente se verifica em análise à petição inicial.

Com efeito, foram apontados como réus o Governador do Estado (pessoa física), o Secretário de Estado da Fazenda (pessoa física), o Diretor da Unidade de Gestão de Dívida Pública (pessoa física) e a Caixa Econômica Federal (pessoa jurídica).

Entretanto, segundo art. 6º, *caput*, da Lei de Ação Popular, “a ação será proposta **contra as pessoas públicas ou privadas** e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”. Portanto, era obrigação do autor incluir o Estado do Piauí na presente ação.

Ocorre que, no despacho id nº 4926988, **sem se atentar para a irregularidade em comento**, Vossa Excelência intimou a Caixa Econômica, o Ministério Público Federal – MPF e o Estado do Piauí, para que se manifestassem sobre o pedido de tutela provisória.

Ora, com a devida vênia, tal conduta afrontou o princípio da inércia da jurisdição (art. 2º do CPC/2015), visto que o magistrado não pode, **de ofício**, incluir parte no polo passivo da ação, **devendo intimar o autor para corrigir o vício**, com adequação à exigência legal.

Destaque-se que, segundo leciona Daniel Amorim Assumpção Neves (Novo Código de Processo Civil Comentado Artigo por Artigo, Ed. Juspodvm, 2016, p. 5), uma das razões que fundamentam o princípio da inércia da jurisdição é a possibilidade de

“**perda da indispensável imparcialidade do juiz**, considerando-se que um juiz que dá início a um processo de ofício tem a percepção, ainda que aparente, de existência do direito, o que o fará pender em favor de uma das partes.”

Portanto, resta comprovado ser **absolutamente nula** a inclusão, **de ofício**, do Estado do Piauí na presente ação, configurando grave falha processual, violadora do princípio da inércia da jurisdição.

Por consequência, são nulos todos os atos subsequentes em relação ao Estado.

2.2. RISCO DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL – AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DAS AUTORIDADES RÉS

Outra questão a ser levantada é a ausência de intimação às autoridades rés, para que também se manifestem sobre o pedido de tutela provisória.

Com efeito, não há dúvidas de que o magistrado pode, até mesmo, conceder uma tutela provisória *in audita altera pars*, ou seja, sem ouvir a parte contrária. Tal prerrogativa não está sob questionamento.

Todavia, em sendo aberto prazo para manifestação das partes, todas, **e não apenas algumas**, devem ser ouvidas, a fim de apresentarem suas razões.

Nessa toada, **a intimação seletiva poderá levar a um certo desequilíbrio e desigualdade de oportunidades de defesa (“disparidade de armas”) entre as partes**, o que



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

contraria o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB.

Destaque-se que, na linha do art. 7º do Novo Código de Processo Civil, **“é assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório”**.

Ressalte-se que tais autoridades, na Ação Popular, são demandadas enquanto pessoas físicas, de modo que não são defendidas pela Procuradoria-Geral do Estado, a qual atua exclusivamente no patrocínio das causas envolvendo o Estado do Piauí e seus entes da Administração Indireta, mas por advogados próprios.

2.3. DESVIO DE FINALIDADE – USO ELEITORAL DA AÇÃO POPULAR

Acrescente-se que **o requerente age em manifesto desvio de finalidade** ao utilizar deste nobre instrumento processual de participação cidadã com **fins eleitorais**, visto que o mesmo vem anunciando, através de suas mídias sociais, sua **pré-candidatura ao Governo do Estado** (foto em anexo, retirada do perfil pessoal do demandante no facebook).

A própria Lei nº 4.717/65 explica que “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato **visando a fim diverso daquele previsto**, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Ora, como se disse, a ação popular consiste em instrumento constitucional de participação dos cidadãos na preservação e fiscalização do patrimônio público. Assim, aquele que se utiliza dessa via, deve estar imbuído de um verdadeiro espírito democrático, em defesa da *res publica* (coisa pública).

O magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e professor da escola da magistratura do TJRJ, Nagib Slaib Filho, afirma que, no processo democrático, devem ser obedecidas as seguintes fases: “a primeira, através da capacidade individual e coletiva dos cidadãos de perceber a realidade social e política; a segunda, por sua participação, que não deve se esgotar no voto, mas chegar até mesmo aos meios diretos; e a terceira, como a natural responsabilidade que o cidadão adquire através da participação consciente”.

Desse modo, não basta votar, é preciso também participar da vida pública.

Nessa toada, a Ação Popular é um instrumento de democracia direta, em que o cidadão, por si mesmo, busca tutelar o patrimônio público.

Portanto, logo se vê que, no caso concreto, **a defesa do bem comum foi esquecida, para a realização de promoção pessoal e eleitoreira, ou seja, com finalidade espúria e alheia ao desiderato da ação popular.**



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Assim, age em flagrante desvio de finalidade o demandante, razão pela qual a presente ação deve ser extinta, sem resolução do mérito.

Ressalte-se que os mesmos fatos ora tratados estão sendo investigados no Tribunal de Contas do Estado, competente para auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado no controle externo das contas públicas, oportunidade em que serão esclarecidos todos os questionamentos levantados.

Deve-se mencionar, a propósito, que a Tomada de Contas nº 025611/2017, em tramitação na Corte de Contas Estadual, iniciou-se por solicitação dos deputados Robert Rios, Gustavo Neiva e Rubens Martins, os quais fazem parte da bancada de oposição ao atual Governo e sabidamente se utilizam das denúncias para **provocar instabilidade e fabricar fatos com intuítos eleitorais.**

Nesse sentido, desde já se requer a aplicação, ao demandante, do art. 13 da Lei da Ação Popular, segundo o qual “a sentença que, apreciando o fundamento de direito do pedido, julgar a lide **manifestamente temerária,** condenará o autor ao pagamento do décuplo das custas”.

2.4. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DESTE JUÍZO

Noutro giro, convém firmar o entendimento de que foi equivocado o ajuizamento da presente ação na Justiça Federal, com base unicamente no argumento de que os valores, de cuja destinação se trata neste processo, foram repassados pela CEF, empresa pública federal.

Assim, passa-se a demonstrar que Caixa não possui legitimidade para figurar no polo passivo processual, de modo que, por consequência, o feito deve ser remetido à Justiça Estadual.

Sobre a matéria, a Lei nº 4.717/65, em seu art. 6º (transcrição abaixo), dispõe sobre quem pode ser considerado sujeito passivo na Ação Popular:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Assim, tal instrumento de participação cidadã pode ser ingressado contra a(s) pessoa(a) jurídica(a) eventualmente lesada(a) e contra as pessoas físicas responsáveis pela lesão ao patrimônio público.

Ocorre que, na presente ação, não se discute qualquer dano ou prejuízo à CEF, mas unicamente a destinação dos recursos que foram obtidos através do contrato de empréstimo nº 0482405-71.

Registre-se que **NÃO SE ESTÁ A TRATAR DE VERBAS DE CONVÊNIO OU CONTRATO DE REPASSE**, mas de quantia oriunda de **contrato de mútuo oneroso** firmado entre o Estado do Piauí e um banco público, com garantias prestadas pelo próprio Estado e sem a realização de aval por parte da União.

Nessa toada, calha registrar que o ente público estadual se comprometeu a arcar com o pagamento de juros à instituição bancária, correspondente ao CDI + 3,50% ao ano (cláusula quinta do contrato), o que será honrado em seu devido tempo.

Portanto, em verdade, o contrato em comento trará lucro para a Caixa Econômica, a qual será devidamente remunerada pela quantia emprestada.

Ressalte-se que, **com a transferência da verba para o Estado, a mesma se incorpora ao patrimônio estadual, perdendo a natureza de recurso público federal.** Nesse mesmo sentido, afigura-se preciosa a lição de Arildo da Silva Oliveira¹, ao tratar sobre a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU na fiscalização de verbas oriundas de operação financeira com banco oficial:

“Os empréstimos e financiamentos concedidos pelos bancos oficiais federais têm basicamente três destinatários: pessoas físicas, empresas privadas e entes governamentais. No controle dessas operações, o TCU restringe-se ao exame da legalidade, da legitimidade e da finalidade da operação, fiscalizando para que ela não resulte prejudicial ao banco e, por consequência, à União. Em síntese, o Tribunal avalia três requisitos: se houve o cumprimento das normas do banco que assegurem a regularidade da operação, se as garantias oferecidas pelo tomador do crédito são suficientes e exigíveis e se os valores financeiros tiveram a finalidade a que se destinam, não aceitando o TCU, por exemplo, que o banco empregue em fim diverso recursos destinados a algum programa social ou ao incentivo de determinada atividade econômica. Uma vez, porém, atendidos esses requisitos na fase de concessão da operação financeira, desaparece a competência do Tribunal para fiscalizar a aplicação dos recursos. Isso

¹ OLIVEIRA, Arildo da Silva. *O TCU e suas “Não-Competências”*. Revista do TCU, nº 129.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

porque, **a partir do momento em que deixa os cofres do banco oficial, o dinheiro perde a natureza de recurso público federal. Ou se torna privado, quando concedido à pessoa física ou à empresa, ou passa para a jurisdição do respectivo tribunal de contas, quando concedido a estado, distrito federal ou município.**”

Registre que **não está sendo questionada a legalidade do empréstimo concedido ao ente estadual, ou seja, não há qualquer alegação de vício na pactuação da operação financeira em si.**

O que se discute, em caráter exclusivo, é a forma como os gestores públicos aplicaram a quantia recebida, após a sua incorporação ao patrimônio do Estado.

Seguindo a doutrina supramencionada, o próprio TCU reconhece sua incompetência para o controle externo de operações como a tratada na peça vestibular. Vejam-se, por exemplo, os **enunciados dos acórdãos 2150/2017, 609/2016 e 2293/2014,** respectivamente:

“A competência do TCU, no tocante às operações de crédito contraídas por pessoas jurídicas de direito público interno, limita-se à fiscalização e ao controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta na aplicação dos recursos envolvidos, em face da autonomia dos entes federados, prevista no art. 18, caput, da Constituição Federal.”

“A competência para fiscalizar a utilização de recursos oriundos de operação de crédito efetuada junto a banco oficial federal por ente da Federação é do respectivo tribunal de contas estadual, municipal ou do Distrito Federal, **pois tais recursos passam a integrar o patrimônio do ente federativo.**”

“A competência para fiscalizar a execução físico-financeira de empreendimento custeado por recursos federais oriundos de operações de crédito firmadas entre as instituições financeiras oficiais da União e outro ente federativo é do próprio ente subnacional beneficiário (Estado, Distrito Federal ou Município), visto que **tais recursos passam a integrar o orçamento das unidades federativas destinatárias (princípio federativo).**”



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Corroborando o entendimento ora esposado, o Superior Tribunal de Justiça, já há muito, editou a Súmula nº 209, cujo teor segue transcrito:

“Compete a Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.”

Destaque-se que um dos julgados que deram origem à referida súmula tem como pano de fundo a definição de competência para julgamento de ação popular, ingressada com base em suposta malversação de recursos públicos oriundos do governo federal. Nessa toada, veja-se a ementa do CC nº 2273:

CONFLITO DE COMPETENCIA. AÇÃO POPULAR AJUIZADA CONTRA ATO DE PREFEITO MUNICIPAL. DESVIO E MA APLICAÇÃO DE VERBAS. COMPETENCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL.

- A COMPETENCIA PARA O PROCESSO DE AÇÃO POPULAR ESTA DETERMINADA PELA ORIGEM O ATO A SER ANULADO.

- ASSIM, SE O ATO E DO PREFEITO, ACUSADO DE MA APLICAÇÃO DE DINHEIRO, **A COMPETENCIA É DA JUSTIÇA COMUM, EMBORA A VERBA SEJA PROVENIENTE DO GOVERNO FEDERAL, PORQUE JA INCORPORADA AO PATRIMONIO DA PREFEITURA, PASSANDO PARA A DISPONIBILIDADE DO MUNICIPIO.**

(CC 2.273/PI, Rel. Ministro HÉLIO MOSIMANN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 29/10/1991, DJ 25/11/1991, p. 17039)

Destarte, tendo havido a incorporação dos valores do empréstimo ao patrimônio do ente tomador e inexistindo questionamentos quanto à lisura do contrato de mútuo em si, não há falar em legitimidade da CEF para figurar no polo passivo desta ação.

Como consequência da ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal, inexistente justificativa para o julgamento da ação pela Justiça Federal, conforme art. 109, I, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, razão pela qual o feito deve ser remetido à Justiça Estadual.

3. CONSIDERAÇÕES DE MÉRITO

3.1. A LEGALIDADE DAS OPERAÇÕES REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL: REVERSÃO DE CONTAS. FATO CONTÁBIL PERMUTATIVO.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

PROCEDIMENTO REGULAR. APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO OBJETO CONTRATUAL DE MÚTUO. INEXISTÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE

De início, deve-se destacar que a presente ação é, na prática, uma cópia do Relatório de Auditoria (doc. id nº 4917852) elaborada nos autos da Tomada de Contas nº 025611/2017, razão pela qual, em vários momentos, se fará menção a esse documento.

No item 2.1 do Relatório de Auditoria (“Achados de Auditoria - Violação do dever de transparência e prejuízo às ações de controle externo”), a Divisão Técnica da Corte, após constatar ter havido transferência de recursos da conta vinculada do contrato à conta única do Estado, conclui que: “A vedação à transferência de recursos oriundos de Operação de Crédito à Conta Única do Estado tem por finalidade impedir o desvirtuamento da finalidade dos créditos adquiridos, sobretudo porque, encontrando-se os recursos do financiamento na mesma conta que os demais recursos do Tesouro Estadual, resta impossibilitado o controle quanto ao cumprimento do disposto no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consubstanciado na vedação da utilização daqueles créditos para o pagamento de despesas alheias ao objeto do empréstimo, tais como despesas correntes, o que implica, ademais, em violação ao art. 167, X, da Constituição Federal”.

A equipe de Auditoria, portanto, sugere ter havido utilização de recursos oriundos do contrato havido com CEF no pagamento de despesas correntes, bem como ter havido violação da regra de higidez financeira prevista superiormente no art. 167, X, da Constituição.

Falando claramente, o Órgão técnico presume a utilização de recursos do contrato de mútuo para pagamento de despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, despesas com água, energia, telefone etc., o que teria hostilizado não apenas as previsões específicas do instrumento contratual, senão também o art. 167, X da CF e o art. 35, § 1º, I, da LRF.

Causa funda espécie, nada obstante, que o relatório não aponte nenhum indício concreto, documentalmente amparado, que comprove ou mesmo sugira a utilização de recursos do mútuo com despesas correntes, inclusive de pessoal.

A par dessa suposição, o fato é que sempre estiveram 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, acompanhados de exauriente documentação de gastos, inclusive com as notas fiscais sem alterações ou rasuras. Todos os documentos fiscais, com efeito, foram mantidos incólumes, não havendo notícia de cancelamento de nota fiscal, repetição de tributos recolhidos pelas respectivas



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

empresas contratadas, tampouco duplicidade de pagamento por parte do Governo do Estado do Piauí.

Em realidade, somente teria ocorrido desvio de finalidade caso a Administração Estadual houvesse utilizado recursos em desalinho aos objetivos estruturantes eleitos no instrumento de contrato, algo que, até o presente momento, não está evidenciado nos autos.

Contrariamente, deve-se esclarecer que, motivada nos princípios da *continuidade dos serviços públicos* e da *indisponibilidade do interesse público*, a Administração Estadual realizou desembolsos de recursos próprios destinados a obras estruturantes, prevenindo-se assim não apenas quanto à solução de continuidade de obras em andamento, senão também de acréscimos moratórios decorrentes de previsões contratuais e dos encargos associados a previsíveis judicializações.

Em sequência, deu-se que, uma vez consumada a liberação da primeira parcela dos recursos contratados, fato verificado em 09.08.2017, procedeu-se à recomposição do saldo contábil em conta única mediante a anulação de empenhos realizados também no exercício de 2017, mas exclusivamente entre os que guardavam pertinência com o objeto de contrato de mútuo (obras estruturantes, sem exceção). Desse modo, resguardou-se o objetivo fundamental do contrato, isto é, o financiamento de obras estruturantes imprescindíveis à satisfação do interesse público. Ora, a anulação de empenhos, conquanto configure medida de ordem excepcional, justifica-se em casos como tais, ou seja, quando está em jogo a economia de recursos e a própria continuidade do serviço público.

É digno de nota, outrossim, que tanto os pagamentos inicialmente realizados quanto as anulações de empenho na fonte 100, com posterior empenho na fonte 116 (reversão de fontes), ocorreram dentro do exercício financeiro de 2017, SEM EXCEÇÃO, portanto dentro do período compreendido no Plano de Investimentos contemplado no contrato de mútuo (2017/2018), o qual, também por esse motivo, não restou vulnerado.

Consta do Relatório de Auditoria, sob outro flanco, que tais despesas teriam fugido aos limites objetivos do contrato, isto é, teriam sido aplicados em ações governamentais alheias ao objeto do instrumento de mútuo. Afirmam os técnicos do Tribunal de Contas, em argumento encampado pelo autor, que o instrumento contratual previra utilização dos gastos, exclusivamente, em “(...) *despesas de capital relativas a obras estruturantes, de mobilidade urbana e de infraestrutura rodoviária em diversos municípios do Estado*” e que, por regra de competência, tais ações deveriam ser geridas exclusivamente “*por quatro unidades gestoras, quais sejam, o Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (DER-PI), Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria de Estado dos Transportes (SETRANS) e o Instituto de Desenvolvimento do Piauí (IDEPI)*”.

A afirmação, nada obstante, é deveras imprecisa não apenas por buscar subtrair à Administração Estadual toda a liberdade de gerenciamento imanente ao exercício do poder



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

discricionário. Como quer que seja, o art. 1º, parágrafo único, da 6.916/2016, se bem analisado, demonstrará que o Estado estivera autorizado a despender os recursos do mútuo em objeto bem mais amplo; senão, leia-se: “*Os recursos oriundos desta operação serão aplicados no financiamento de obras de infraestrutura, implantação e recuperação de rodovias, melhoria da mobilidade urbana e saneamento básico, bem como infraestrutura e equipamentos para educação devidamente consignadas no Orçamento Geral do Estado*”.

Da mesma sorte, convinha à 4ª Divisão Técnica do TCE demorar-se um pouco mais sobre o Anexo IV ao “Instrumento de Reratificação”, formalizado pelas partes em 30 de agosto de 2017, no qual estão minudenciados “projetos e ações” contemplados no financiamento: item 1 – Mobilidade Urbana; item 2 – Infraestrutura Rodoviária; Item 3 – **Outras ações estruturantes.**

Fora igualmente equivocado, por outro lado, supor que somente por meio de 04 (quatro) unidades gestoras a máquina estatal pudesse realizar obras estruturantes. *Concessa venia*, não se infringe nenhum dispositivo legal afirmar, contrariamente, que o ente público o fará mediante quaisquer de seus Entes e Órgãos, de quaisquer dos Poderes, tão logo o exija o interesse público e desde que haja específica autorização orçamentária para tanto.

Não é razoável, de mais a mais, afirmar-se que a transferência de recursos da conta vinculada para a conta única, com a subsequente anulação de empenhos e o reempenho propiciado pelo aumento de capital daí advindo, tenha hostilizado princípios caros à República, como o da Publicidade e, por arrastamento, o dever de transparência.

É que, conforme se sabe, o ato de cancelar empenhos não exclui do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí (SIAFE) os registros anteriores. Isto é, são gerados no aludido Sistema os registros relativos aos cancelamentos, ficando tudo à disposição para consulta pelos órgãos de controle ou por qualquer cidadão através dos instrumentos legais de transparência disponibilizados pelo Estado do Piauí. Esses preceitos são normatizados pela Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal, e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 7ª edição, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Prova disso é que o demandante obteve todos os documentos acostados à inicial, justamente por estarem à disposição de qualquer cidadão e dos órgãos de fiscalização.

Reitere-se, a propósito, que os registros de reversão de fonte no SIAFE-PI ocorreram no mês de dezembro de 2017, portanto ainda dentro do exercício financeiro, o que denota obediência ao “Princípio Contábil da Oportunidade”, segundo o qual a anotação dos registros deve ser contemporânea aos eventos retratados, de modo a que os relatórios contábeis espelhem a realidade de sua execução.

De todo o modo, **à frente o primado da verdade real**, não se poderá olvidar que as Unidades Gestoras nas quais esses registros foram efetuados preservam em seus arquivos,



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

desde então e ininterruptamente, todos os processos respectivos com a devida documentação, inclusive com as notas fiscais sem alterações ou rasuras, conforme pode ser constatado por meio da prestação de contas já apresentada à Caixa Econômica Federal (resumo em anexo).

3.2. INEXISTÊNCIA, À ÉPOCA DOS FATOS AUDITADOS, DE NORMA QUE VEDASSE A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA CONTA VINCULADA À CONTA ÚNICA DO ESTADO. DISTINÇÃO PRELIMINAR ENTRE CONVÊNIO E CONTRATO DE MÚTUO. IMPRECISÃO TÉCNICA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. INAPLICABILIDADE DE NORMA INFRALEGAL *EX POST FACTO*. REGULARIDADE DA ATUAÇÃO ESTATAL.

Observe-se aqui, com o devido enaltecimento, que inexistente para o Estado **obrigação legal** de que os recursos decorrentes de mútuo permaneçam na conta vinculada ao contrato, o que se afirma com mais de um fundamento. Inicialmente, **porque não se deve confundir contrato com convênio, como fez o Relatório de Auditoria ao citar acórdãos do TCU pertinentes exclusivamente a esta última espécie de avença, portanto inoportunos e absolutamente inaplicáveis à espécie.** Conforme é de vulgar conhecimento, a vedação à deambulação de recursos fora das contas vinculadas é aplicável **exclusivamente** a convênios, a teor do 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”).

Causa funda espécie, outrossim, que o Relatório de Auditoria, reportando-se a eventos ocorridos em 2017 (*formalização do contrato de mútuo, repasse da 1ª parcela, transferência de recursos à conta única e anulação de empenhos*) tenha colhido fundamento **em Instrução Normativa cuja vigência iniciara-se somente em 2018** (IN TCE/PI nº 07/2017). Realmente, a aludida proibição de transferência de recursos da conta de empréstimo para a conta única do Estado, prevista no art. 56 da norma em referência, somente entrou em vigor no exercício seguinte, conforme expressa dicção de seu art. 65:

“Art. 65. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir do exercício de 2018, revogadas as disposições em contrário, em especial as da Resolução TCE/PI nº 26/2016.”



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Prescindível será discorrer sobre o repúdio devotado pelo ordenamento jurídico à invocação de normas *ex post facto*, cuja aplicação, em tempos de antanho, submetia as pessoas a tribunais de exceção.

Ora, se o Eg. TCE/PI instituiu referida proibição somente a partir do exercício de 2018, é que antes inexistia tal proibição. Ou é assim, ou se consentirá em que esta Corte terá legislado sobre um completo vazio, agindo em flagrante superfetação normativa, o que não se poderá razoavelmente admitir.

Prova disso reside no fato de esta mesma Eg. Corte de Contas ter referendado a legalidade de procedimento rigorosamente análogo, ocorrido em 2009 na Administração Estadual. Naquele exercício, no mês de fevereiro, foi realizado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado - SEINFRA um pagamento no valor de R\$ 1.201.512,72 (um milhão duzentos e um mil e quinhentos e doze reais e setenta e dois centavos), através da Fonte Tesouro, via Conta Única. **Em novembro do mesmo ano, referido empenho restou anulado**, com subsequente empenho da despesa na fonte 16, no mesmo valor e para a mesma empresa, sem nenhum prejuízo para a regularidade dos procedimentos contábeis ou para a transparência das contas públicas. O Eg. TCE, na ocasião, aprovou referida operação no bojo da prestação de contas do Estado, sem questionar. E agiu corretamente, pois não havia em 2009 – tampouco em 2017 – norma que vedasse tal conduta.

Tratando-se, destarte, de procedimento administrativo legalmente chancelado, cai por terra a alegação de que da operação teria decorrido violação ao art. 167, incisos III e X, da CRFB. Em realidade, o Relatório não aponta qualquer evidência de que tal violação tenha efetivamente ocorrido, limitando-se a sugerir – portanto presumir – a existência de algum “risco” neste sentido.

Realmente, sobre não apontarem qualquer elemento concreto indicativo da utilização de recursos do empréstimo em despesas correntes, inclusive de pessoal, ou em montante que exceda as despesas de capital do Ente Público, os Auditores reconhecem ao fim: ***“Fala-se, nesse momento, apenas em risco de violação aos citados dispositivos em razão de não ter sido enviada a prestação de contas do Contrato de Empréstimo nº 0482405-71 (peça 03) ao TCE/PI para análise e posterior manifestação”***.

Também é precipitada a afirmação segundo a qual a Administração Pública teria infringido o princípio da publicidade ou o primado da transparência, ao ter desatendido parcialmente o disposto na cláusula 31.1, item VIII, do instrumento de contrato, segundo a qual o pagamento de fornecedores deveria dar-se por meio da conta vinculada. De início, observe-se que a previsão do contrato veicula recomendação de transparência e que, portanto, se a transparência for por outros métodos alcançada, não há que se falar em hostilidade ao princípio constitucional da publicidade, em quaisquer de seus desdobramentos.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Isso posto, rememore-se que permanecem nas Unidades Gestoras, fisicamente, bem assim no SIAFE, todos os registros das operações auditadas, acompanhados de idônea e exauriente documentação, toda ela já em poder da Caixa Econômica Federal no bojo da correspondente prestação de contas, de cuja aprovação dependerá a liberação da segunda parcela dos recursos contratados.

Parece pertinente, a propósito, verificarem-se os critérios indicados pelo “Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”² para o controle dos contratos de mútuo em âmbito administrativo. Segundo esse relevante instrumento normativo, “**o controle individualizado das operações de crédito contratuais**” deverá dar-se “**por meio de um dos seguintes mecanismos: a. Detalhamento das contas de controle pelo tipo de operação de crédito e pelo montante contratualmente previsto para cada exercício; b. Mecanismo de informações complementares da conta contábil, que permite o tratamento de informações mais detalhadas. c. Outros sistemas de controle que individualizem as operações**”.

Não se pode confundir, é claro, conta vinculada com conta contábil. Nada obstante, deduz-se do ato normativo que tanto o registro contábil quanto o “controle” das operações de crédito pelo Ente Público não estão necessariamente limitados às anotações de entradas e saídas de recursos em alguma conta bancária, vinculada ou não ao instrumento de contrato, rendendo igual obediência, senão maior, à demonstração material/documental dos gastos efetivamente realizados.

Com efeito, a Lei nº 4.320/1964 prevê expressamente, em seu art. 38, que importâncias decorrentes de despesa/empenhos anulados no exercício reverterem à respectiva dotação, como no presente caso. Trata-se de um procedimento aceitável, conquanto excepcional. Por isso que, uma vez anulados os empenhos na fonte 100 dentro do mesmo exercício, a importância foi revertida à dotação respectiva. Subsequentemente, procedeu-se aos empenhos na fonte 116, correspondente às despesas previstas no contrato de mútuo.

A prática, aliás, não é invenção do administrador local, sendo adotada regularmente em diversos Estados da Federação, a que se convencionou chamar por “**reversão de fontes**”. O evento, de resto, conta com específica catalogação doutrinária, sendo ali classificado como “fato contábil permutativo” (ou qualificativo, ou compensativo), assim conceituados os que resultam em permuta entre elementos do ativo, do passivo, ou de ambos, porém sem provocar alteração no patrimônio líquido, redundando apenas na composição qualitativa dos elementos a ele pertencentes.

Ora, foi justamente o que se deu na espécie, e de outro modo não poderia ter sido. Pretendendo o Estado, efetivamente, furtar-se às consequências deletérias da mora na execução de contratos em curso, não poderia ter-se conduzido de modo diverso. Isto é,

² Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Válido a partir do exercício de 2017 - Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22 de dezembro de 2016 - Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

impunha-se-lhe, como medida de contenção de gastos em momento de grave crise econômica, saldar com recursos próprios despesas de capital para, posteriormente, uma vez obtidos os recursos do contrato de mútuo, proceder à anulação dos empenhos e à reversão de fontes de modo a documentar fidedignamente tudo o quanto ocorrerá nessa operação. Para tanto, impunha-se-lhe apenas preservar a integridade do objeto contratual, ou seja, limitar o aludido procedimento contábil às despesas realmente estruturantes, como de fato o fez.

Assim, tanto **administrativamente** (*aplicação dos recursos do mútuo em obras estruturantes contempladas no instrumento contratual*), quanto **contabilmente** (*utilização de métodos de documentação obedientes aos critérios de relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade*), não se pode extrair da conduta estatal qualquer censura apta à atração das sanções propugnadas pela 4ª Divisão Técnica da DFAE e encampadas pelo autor desta ação.

3.3. DA NECESSIDADE DE AGUARDAR-SE A ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL REFERENTE À PRIMEIRA PARCELA DO CONVÊNIO. INEXISTÊNCIA, *IN CONCRETO*, DE MOTIVOS PARA O DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. EXISTÊNCIA DE RISCO REVERSO. GRAVE AMEAÇA ÀS CONTAS PÚBLICAS.

Conforme visto acima, o requerente pugna, já em sede cautelar, a imediata sustação de recursos referentes ao contrato de financiamento nº 0482405-71, bem assim a proibição de que o Estado celebre com a CEF outros contratos de molde semelhante.

Em suma, propugna o autor, baseado no Relatório de Auditoria do TCE, seja vedada a remessa de recursos da monta de R\$ 292.095.076,16 (duzentos e noventa e dois milhões noventa e cinco mil e setenta e seis reais e dezesseis centavos) aos cofres públicos, muito embora não tenha apontado, por ora, um indício sequer de malversação do patrimônio público. Ao que parece, não se detiveram o requerente e os membros da 4ª Divisão Técnica da DFAE sobre a existência do risco reverso havido no indesejável deferimento de uma tal medida “acautelatória”

Compreenda-se bem: **não** fora requerido pela DFAE e pelo autor apenas que os próximos recursos vertidos à conta vinculada ao contrato dela sigam diretamente para o pagamento de despesas de capital, sem trânsito pela conta única do Estado, conforme Instrução Normativa deste TCE, somente agora em vigor. Bem mais que isso, requereu-se ali, ostensivamente, que o Estado não mais receba recursos de um contrato de financiamento já aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, após autorização da Assembleia Legislativa do Estado, tudo isso cautelarmente.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Ignora-se, ao que tudo indica, que **os recursos da segunda parcela somente serão liberados após a aprovação, pela própria CEF, da prestação de contas referente à parcela antecedente, conforme sistemática prevista na cláusula 11.6 do instrumento de contrato**, adrede ignorada no Relatório de Auditoria.

Demais disso, estivessem os interlocutores do feito no pior dos cenários, e uma vez reprovada por qualquer motivo a prestação de contas referente à primeira parcela, as consequências para o Ente Público *se limitariam à devolução dos recursos já repassados ao órgão mutuante, sem juros ou outros encargos financeiros*, nada mais. É, com efeito, o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

*§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, **procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.***

Providência bem distinta, reconheça-se, daquelas almejadas pelo requerente e pelo Órgão técnico da Corte de Contas, entre as quais divisa-se até mesmo, para pasmo de quantos leiam o texto, a proibição de celebrar futuros contratos de mútuo com a CEF, numa espécie de declaração de inidoneidade pública à míngua de contraditório e ampla defesa.

Demais disso, causa estranheza que o Relatório, de um só jato e à míngua de toda a solidez probatória, cometa ilicitude plena a toda a operação. No ponto, os Técnicos parecem ter ignorado, *concessa maxima venia*, que o contrato em referência, nisso também distinto dos convênios, não tem por objeto uma obra ou ação governamental específica, senão um conjunto vastíssimo de iniciativas governamentais que deverão ser auditadas pelos técnicos do Ente mutuante de maneira pormenorizada. De modo que, havendo irregularidade em um ou outro gasto – por não estar ele, hipoteticamente, contemplado no objeto do contrato – poderá haver simplesmente a segregação e subsequente glosa da parte correspondente dos recursos, sem prejuízo da execução regular do mútuo em tudo o que sobejar a eventual irregularidade.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

3.4. AINDA SOBRE A EXISTÊNCIA DE RISCO REVERSO: QUESTÃO PREVIAMENTE SUBMETIDA À COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO 3095.

Conforme acima demonstrado, o demandante almeja a obtenção de tutela cautelar sobremodo extensa, chegando mesmo a postular seja o Estado do Piauí impedido de firmar outros contratos de mútuo com a CEF nos moldes do contrato FINISA nº 0482405-71, objeto destes autos.

O autor, assim agindo, sem o saber invadiu seara jurisdicional submetida à competência do Supremo Tribunal Federal, Órgão ao qual a questão fora entregue por meio da **Ação Cível Originária nº 3095 (Rel. Min. Edson Fachin)**.

Com efeito, ajuizada a ACO em 04.01.2018, o **pedido liminar de tutela provisória** foi **deferido** por Sua Excelência a Presidente da Corte em regime de plantão, Ministra Carmem Lúcia, nos termos seguintes:

“Pelo exposto, deíro o pedido de tutela provisória de urgência para determinar a conclusão, no prazo de cinco dias, da operação de crédito objeto do Processo Administrativo n. 17944.000005/2017-31, incluída a contragarantia pela União ou que, no mesmo prazo, esta declíne os motivos técnicos para não o fazerem, com aplicação de multa diária em caso de descumprimento da presente decisão, fixada em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do § 4º do art. 537 do Código de Processo Civil”.

Ressalte-se que o Processo Administrativo nº 17944.000005/2017-31, citado no r. despacho presidencial, consiste exatamente no contrato de mútuo FINISA (II) - Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento, produto lançado pela CAIXA para possibilitar a concessão de crédito para obras de saneamento ambiental, transporte, logística e energia.

Naqueles autos, o Estado do Piauí demonstrou cabalmente que atende a todos os requisitos imprescindíveis à formalização do novo ajuste (autorização legislativa, análise técnica favorável da Secretaria do Tesouro Nacional, Parecer favorável da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, garantia fornecida pela União Federal etc.), fato que levou Sua Excelência a deferir o pedido de tutela provisória após oitiva da União Federal, em *decisum* plenamente em vigor.



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Isso posto, conclui-se que o eventual deferimento da tutela cautelar propugnada nestes autos não apenas acarretaria graves prejuízos às finanças públicas, impondo solução de continuidade a investimentos públicos essenciais à população, mas também representaria desdouro à jurisdição do C. Supremo Tribunal Federal, suscitando a adoção de mecanismos aptos à preservação de sua competência.

3.5. COMENTÁRIOS SOBRE O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF E SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 21318-19.2011.4.01.4000

Como último tópico a ser comentado, convém frisar que o MPF, assim como o autor e os auditores do TCE/PI, não teve o devido cuidado de analisar com acuidade o caso em comento, confundindo a operação de crédito ora tratada, **UM CONTRATO ONEROSO DE MÚTUO**, como já dito, com verbas de convênios e de transferências voluntárias, as quais, de fato, possuem um tratamento diferenciado.

Isso porque o ilustre representante do *Parquet* Federal cinge-se a copiar os argumentos trazidos no relatório de auditoria do TCE, todos já devidamente infirmados, além de citar normas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, as quais também não se aplicam ao caso em debate.

Perceba, Excelência, que o MPF estaria com razão se as verbas que ingressaram nos cofres públicos estaduais tivessem origem em convênios, contrato de repasse, Fundo Nacional de Saúde, PAC etc. Entretanto, como se disse não é caso.

Inclusive, o MPF entra em tremenda contradição ao citar justamente a Ação Civil Pública nº 21318-19.2011.4.01.4000, já que exatamente nesta lide o *Parquet* Federal firmou 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.**

Como citado no parecer do MP, foi deferida a liminar (decisão em anexo), no sentido de que tais quantias não fossem transferidas para a Conta Única do Tesouro Estadual, o que vem sendo obedecido.

Portanto, de logo se percebe que, infelizmente, o MPF encampou a confusão deliberadamente implantada pelo autor e por deputados da oposição, unicamente com interesse políticos e eleitorais.

4. CONCLUSÃO



ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Diante do exposto, o Estado do Piauí requer:

- a) Seja reconhecida a nulidade da inclusão de ofício do Estado no feito e de todos os atos que lhe são posteriores, intimando-se o autor para proceder à regularização processual;
- b) Sejam os demais réus intimados, a fim de também se manifestarem sobre o pedido de tutela provisória;
- c) O reconhecimento do desvio de finalidade praticado pelo demandante ao ajuizar a presente ação, extinguindo-a, sem resolução do mérito;
- d) A condenação do autor ao pagamento dos ônus previstos no art. 13 da Lei da Ação Popular;
- e) O reconhecimento da ilegitimidade passiva da Caixa Econômica Federal e a consequente remessa do feito à Justiça Estadual de primeira instância;
- f) O indeferimento do pedido de tutela provisória.

Nestes termos, pede deferimento.

Teresina, 23 de março de 2018.

PAULO HENRIQUE SÁ COSTA
PROCURADOR DO ESTADO
OAB/PI 13.864