

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 010.441/2018-2

Natureza: Representação

Representante: Deputado Federal Rodrigo Martins

Unidade: Caixa Econômica Federal

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PROPOSTA DE MEDIDA CAUTELAR. CONTRATO DE FINANCIAMENTO FIRMADO PELO GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ JUNTO À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. PROGRAMA DE FINANCIAMENTO À INFRAESTRUTURA E AO SANEAMENTO (FINISA). OBRIGATORIEDADE DE PAGAMENTO DAS DESPESAS FINANCIADAS POR MEIO DA CONTA VINCULADA AO AJUSTE. TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS PARA A CONTA ÚNICA ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS NO OBJETO DO AJUSTE BEM COMO POSSIBILIDADE DO CUSTEAMENTO DE DESPESAS CORRENTES E DE PESSOAL. REINCIDÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA A SUSPENSÃO DOS REPASSES. OITIVAS.

## RELATÓRIO

Reproduzo a seguir a instrução elaborada pela Secex/PI, à peça 20, que obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 21 e 22):

### “INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação interposta pelo Deputado Federal Rodrigo Martins (peça 1) tendo por objeto possíveis irregularidades constantes de Relatório de Auditoria do TCE/PI (peça 1, p. 68-97) acerca da execução do Contrato de Financiamento 0482.405-71 (peça 10), no valor total de R\$ 600 milhões, firmado entre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Estado do Piauí, no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa), em relação à prestação de contas da primeira parcela do empréstimo e à ausência de declaração de inadimplência do Estado do Piauí por parte da Caixa.*

1.1. *Segundo a Cláusula Primeira, item 1.1, do termo do contrato, o financiamento, ‘proveniente de recursos ordinários da CAIXA’, tem a ‘finalidade única e exclusiva de financiar as despesas de capital, classificadas como investimentos previstas no PLANO DE INVESTIMENTO do Estado do Piauí referente ao período de 2017 e 2018’.*

1.2. *Já na Cláusula Primeira, item 1.2, ficou estabelecida a vedação da ‘aplicação dos recursos obtidos com o presente financiamento em despesas correntes do MUTUÁRIO, nos termos do artigo 35, §1º, inciso I, da Lei Complementar de nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)’.*

1.3. *O Relatório de Auditoria do TCE/PI, de 13/3/2018 (peça 1, p. 68-97), que embasou a presente representação, assim resumiu os seus achados de auditoria:*

- a) *‘violação do dever de transparência e prejuízo às ações de controle externo’;*
- b) *‘anulação de despesas pagas para reempenho em fonte diversa’;* e
- c) *‘da impossibilidade de custeio de despesas correntes’.*

1.4. *Adiante-se que o achado de auditoria da alínea 'a', acima, está relacionado com a irregularidade exposta nos itens 7 a 14 desta instrução, ao passo que os das alíneas 'b' e 'c', nos itens 15 a 18 desta instrução.*

#### **HISTÓRICO**

2. *O autor da representação, em aditamentos nas peças 2 e 3, pediu a concessão de decisão cautelar desta Corte de Contas no sentido de 'suspender imediatamente o repasse financeiro da segunda parcela do empréstimo (...) até que se comprove a regular aplicação dos recursos liberados na primeira parcela nas obras discriminadas no plano de trabalho, conforme o cronograma previsto no contrato, a ser constatado após regular vistoria do ente financeiro'.*

3. *Em consonância com entendimento da Secex Fazenda nas peças 4, 5 e 6, o Ministro-Relator do presente feito, José Múcio, conheceu desta representação e determinou o seu envio à Secex/PI para prosseguimento da instrução (cf. despacho na peça 7).*

4. *Por meio de novo aditamento (peça 8), o autor da representação reiterou o seu pedido de decisão cautelar após a juntada dos seguintes elementos:*

a) *transcrição de fala em 9/4/2018 da Sra. Rejane Dias, ex-Secretária Estadual de Educação e esposa do Governador do Estado, Sr. Wellington Dias, que seria no sentido do uso dos recursos a serem repassados do empréstimo em pauta fora das finalidades acordadas (uso em despesas com transporte escolar, que não tem a natureza de despesas de capital); e*

b) *recomendação do MPF/PI à Caixa, de 13/4/2018, por ocasião de instauração de inquérito civil, 'por medida de cautela, ante o possível descumprimento de cláusulas contratuais, que se abstenha de liberar novas parcelas de recursos ao Estado do Piauí, por força do Contrato de Empréstimo n. 0482405-71 (Finisa) e também por força de eventual novo contrato da mesma natureza' (peça 8, p. 5-6).*

5. *O MPF/PI fez, em 23/4/2018, novas recomendações à Caixa, no âmbito de inquérito civil lá em tramitação (peça 11):*

*1 – Que, em observância à escoreta decisão prolatada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin, ao enviar o cronograma de desembolso a que alude a cláusula terceira, item 3.2, do Contrato 0477608-24, considere o prazo necessário à imprescindível conclusão da análise da prestação de contas referente à aplicação dos recursos da 1ª parcela do Contrato 0482405-71, a fim de garantir a devida observância, por parte da CAIXA, à cláusula décima sétima, item 17.3.1, I, 'd', do termo de financiamento, em face das gravíssimas irregularidades constatadas pelo TCE-PI, consubstanciadas em relatório de auditoria inserto no processo TC 025611/2017;*

*2 - Que adote todas as medidas necessárias, por ocasião da liberação dos recursos, no sentido de garantir a manutenção dos valores na conta vinculada (c/c nº 006.477608-6, agência Conselheiro Saraiva – 0029, da CAIXA), com a finalidade da comprovação do necessário nexos de causalidade entre os mencionados recursos e a execução das despesas de capital previstas no anexo I do contrato, conforme cláusula décima primeira, item 11.2, c/c a cláusula trigésima primeira, item 31.1, IX, do Contrato 0482405-71;*

*3 - Que esclareça e advirta ao MUTUÁRIO, de forma expressa, da vedação à transferência dos recursos para a conta única ou qualquer outra conta de titularidade do Governo do Estado do Piauí, conforme preconizado no art. 167, inciso X, da Constituição Federal, art. 35, § 1º, da LC 101/2000, e cláusula décima primeira, item 11.2, c/c a cláusula trigésima primeira, item 31.1, IX, do Contrato 0482405-71, sob pena de impugnação dos valores correspondentes'.*

5.1. *Aliás, o Contrato de Financiamento 0477608-24, de 29/1/2018 (peça 12), mencionado acima pelo MPF/PI, no valor de R\$ 315 milhões, ainda não liberados, e com objeto semelhante ao Contrato 0482405-71, cuja execução da primeira parcela já repassada é objeto de controvérsia neste feito, funcionaria, segundo o autor desta representação, 'como uma burla ao sistema, haja vista a impossibilidade da liberação da segunda parcela do empréstimo até a regular prestação de contas. Assim, em substituição aos valores da segunda parcela (que certamente estariam com a liberação*

suspensa) o Governo do Estado do Piauí trabalha na formalização de um segundo contrato, que supriria os recursos do primeiro' (peça 1, p. 3).

5.2. O fato é que, tendo em vista a natureza idêntica desses contratos, celebrados entre as mesmas partes e submetidos, no essencial, aos mesmos riscos de ocorrência de irregularidades, a proposta de medida cautelar desta instrução abrange ambos, a exemplo da recomendação feita pelo MPF/PI.

6. Juntou-se na peça 13 a instrução de auditores do TCE/PI, de 23/4/2018, com a análise das alegações de defesa, de teor semelhante, quanto às questões ora em análise, dos agentes públicos estaduais (Governador-peça 14, Secretário de Fazenda-peça 15 e Diretor da Unidade de Gestão da Dívida Pública-peça 16) e da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE/PI) (peça 17), acerca das irregularidades constantes do Relatório de Auditoria do TCE/PI, de 13/3/2018 (peça 1, p. 68-97), sendo mantida a proposta de medida cautelar constante do relatório, abrangendo os dois contratos de financiamento já referidos:

*'DETERMINE à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL que suspenda o repasse da segunda parcela do Contrato de Empréstimo 0482405-71 (Finisa), bem como dos recursos do Contrato de Empréstimo nº 0477608-24 (Finisa II), além de abster-se de efetuar outros repasses ou firmar novas operações de crédito nos moldes do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa), até que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí analise a prestação de contas da primeira parcela dos recursos do empréstimo Finisa I e se manifeste definitivamente, quando da conclusão do presente processo de auditoria, acerca da regularidade ou não da aplicação desses recursos;*

*DETERMINE, subsidiariamente, que o Estado do Piauí se abstenha de transferir recursos de operações de crédito ou de quaisquer outros ajustes que resultem na transferência de recursos com destinação vinculada de suas contas específicas para a Conta Única do Tesouro Estadual, em homenagem aos Princípios da Transparência e do Controle Externo da Administração Pública'.  
EXAME TÉCNICO*

*I. Irregularidades verificadas na execução do Contrato de Financiamento 0482405-71, de 27/6/2017*

*I.1. Transferência de recursos da conta bancária vinculada do contrato de financiamento para a conta única do Estado, ao passo que as saídas de recursos dessa conta vinculada deveriam ser exclusivamente para o pagamento dos fornecedores relacionados às despesas de capital previstas no contrato*

7. Dos R\$ 307.904.923,84 referentes à primeira parcela do financiamento, repassada em 9/8/2017, R\$ 270.600.000,00 (cerca de 88 % do total da parcela) foram transferidos, no período de 11/8/2017 a 26/10/2017, da conta bancária vinculada do empréstimo, na Caixa, para a conta única do Estado, no Banco do Brasil (cf. item 2.1 do Relatório de Auditoria do TCE/PI, de 13/3/2018, na peça 1, p. 68-97).

8. Essa transferência violou a norma constante dos itens 11.2 e 31.1, inciso VIII, do termo do contrato de financiamento (peça 10), nos termos da qual os recursos do empréstimo depositados na conta vinculada destinam-se, obrigatoriamente, ao pagamento dos faturamentos dos fornecedores constantes dos documentos de solicitação de desembolso apresentados pelo Estado do Piauí (grifou-se):

*'CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - FORMA DE UTILIZAÇÃO*

*11.2. Os recursos de que trata a Cláusula 11.1 serão creditados na CONTA VINCULADA aberta na agência da CAIXA - Agência Conselheiro Saraiva - 0029, Op. 006, sob o nº 482405-6, cujos recursos destinam-se, obrigatoriamente, ao pagamento dos faturamentos dos PROJETOS/AÇÕES, constantes dos documentos de solicitação de desembolso apresentados pelo MUTUÁRIO, vedada a utilização desses recursos para qualquer outro fim que não a execução dos PROJETOS/AÇÕES.*

*(...)*

*CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMEIRA - COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS*

31.1 A sistemática a ser adotada para efeitos de comprovação da aplicação do FINANCIAMENTO obedecerá, no mínimo, ao que segue:

(...)

VIII – 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’.

9. Assim, de acordo com o contrato de financiamento, inclusive para fins de comprovação da regular aplicação dos recursos (em especial quanto à caracterização do nexo de causalidade entre os recursos e as despesas a serem financiadas), as únicas saídas admitidas dos recursos da conta vinculada são para os pagamentos dos fornecedores relativos às despesas de capital realizadas, não sendo, pois, legítima a saída de recursos por meio de transferências para outra conta do Estado, em especial para a conta única, que, como é sabido, é destinada ao pagamento de despesas das mais variadas naturezas (despesas correntes e de capital), ao passo que os recursos em pauta devem ser aplicados exclusivamente em despesas de capital.

10. Aliás, essa norma contratual, em rigor, constitui uma concretização, obrigatória, das normas constantes do art. 167, inciso X, da Constituição Federal (veda a concessão de empréstimos pelo Governo Federal e suas instituições financeiras para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e do art. 35, § 1º, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) (na mesma linha, veda operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de empresa estatal dependente, e outro, destinada a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes).

10.1. De fato, se os recursos do empréstimo devem ser aplicados apenas em despesas de capital individualizadas, nada mais natural que sejam depositados em conta específica e dela saiam exclusivamente para o pagamento dos fornecedores relacionados à realização de tais despesas.

11. A saída dos recursos da conta bancária vinculada para a conta única do Estado, usada para pagamentos de despesas de todas as naturezas, constitui clara violação, injustificável, das mencionadas normas constitucional, legal e contratual. Não deve, pois, ser admitida por este Tribunal.

12. Ante o exposto, se afigura absurdo um resultado interpretativo das mencionadas cláusulas contratuais que vislumbre uma norma permissiva da transferência de recursos da conta vinculada para a conta única do Estado, devendo, pois, ser afastado esse resultado, em prol de uma interpretação com o sentido e alcance já indicado, por estar em conformidade com as normas de hierarquia superior, inclusive de natureza constitucional, e, outrossim, em consonância com a própria literalidade de tais cláusulas contratuais.

13. Registre-se que o atual Governador do Estado, Sr. Wellington Dias, é reincidente na indevida prática de transferência de recursos federais de sua conta específica para a conta única do estado (cf. processo TC 010.096/2008-0), o que aumenta a gravidade de sua conduta atual. Apesar de, no mencionado feito, ter sido retirada em sede recursal a multa a ele aplicada, manteve-se o caráter irregular da transferência para a conta única, em situação análoga à atual (lá se tratava de recursos de convênio).

13.1. Em suas alegações de defesa junto ao TCE/PI (peça 14), o Sr. Wellington Dias ressaltou o aspecto atinente à exclusão da multa a ele aplicada, mas não enfrentou, no caso concreto, a norma contratual que proíbe a saída dos recursos da conta bancária vinculada para outras contas.

14. A presente irregularidade deve ensejar medida cautelar deste Tribunal (art. 276 do Regimento Interno/TCU) para evitar sua repetição por ocasião das eventuais liberações de recursos atinentes à segunda e última parcela do presente contrato de financiamento, de cerca de R\$ 291 milhões, bem assim da parcela única do contrato 0477608-24, de 29/1/2018, de R\$ 315 milhões, da mesma natureza do primeiro.

14.1. A saída dos recursos da conta bancária vinculada implicou, como visto acima, clara violação a normas do contrato de financiamento, da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Está, pois, caracterizado o **fumus boni iuris**.

14.2. O **periculum in mora** também está evidenciado, uma vez que a continuidade da prática desta irregularidade, por ocasião dos próximos desembolsos a serem feitos pela Caixa, prejudica sobremaneira a comprovação do nexo de causalidade dos recursos com as despesas a serem financiadas, desvirtuando a própria finalidade básica do contrato, além de permitir que, na prática, os recursos do empréstimo financiem despesas correntes.

14.3. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar não é capaz de trazer qualquer prejuízo ao Governo do Estado do Piauí ou ao interesse público. Não há, pois, **periculum in mora** reverso. Na verdade, a consecução do desvio de finalidade na aplicação dos recursos vai ser dificultada com o estrito cumprimento da norma contratual, constitucional e legal.

I.2. Alocação contábil pelo Estado do Piauí de recursos do contrato de financiamento em despesas pretéritas ao repasse de sua primeira parcela, sendo que a maior parte dessas despesas já tinha sido paga com recursos de outras fontes (ordinários estaduais ou de empréstimos internacionais), de forma que os correspondentes recursos financeiros do financiamento abrangidos por esse artifício foram, em consequência, efetivamente usados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive correntes, fora, pois, do escopo contratual, vinculado a determinadas despesas de capital, além do que inexistia previsão contratual e legal para tal procedimento contábil

15. O Estado do Piauí, por meio de artifício contábil por ele denominado de 'reversão de fontes de recursos', procedeu à 'aplicação' (fictícia, óbvio) de grande parte dos recursos da primeira parcela do contrato de empréstimo em despesas que já tinham sido realizadas e pagas por outras fontes (00-tesouro estadual; e 17-operações de crédito externas) antes do repasse dessa parcela, em 9/8/2017 (a maioria, aliás, antes mesmo da própria celebração desse contrato, em 27/6/2017) (cf. itens 2.2 e 2.3 do Relatório de Auditoria do TCE/PI, de 13/3/2018, na peça 1, p. 68-97).

15.1. A propósito, em planilha encaminhada pelo TCE/PI, juntada ao presente feito em 23/4/2018 (peça 9, acompanhada de item não digitalizável inserido no sistema e-TCU: arquivo Planilha Finisa - TCU.xls), consta que cerca de 80 % dos recursos da primeira parcela do empréstimo foi 'aplicado' pelo Estado em despesas cujos empenhos são anteriores à liberação dessa parcela.

16. Em termos mais jurídicos: no momento da realização das mencionadas despesas pretéritas, o contrato de financiamento em pauta era apenas um evento futuro e incerto, que não havia ainda ingressado no mundo jurídico e, uma vez celebrado, não pode, por falta de previsão legal e em suas próprias cláusulas, modificar os atos jurídicos perfeitos consubstanciados em despesas já realizadas e pagas anteriormente por outras fontes, de modo a se aceitar a ficção jurídico-contábil de que os recursos do empréstimo sejam considerados aplicados, retroativamente, em tais despesas, e, com isso, possibilitar que os recursos financeiros correspondentes sejam usados livremente em despesas correntes, em flagrante burla à norma constitucional constante do art. 167, inciso X, da CF.

17. Então, a mencionada alocação contábil retroativa de despesas violou, no caso, o contrato e o princípio da legalidade. De fato, não há norma contratual que permita a 'aplicação' retroativa dos recursos do empréstimo em despesas já realizadas com outras fontes de recursos. E, se houvesse (e deveria ser expressa nesse sentido), poderia até ser questionada a sua legalidade/constitucionalidade.

17.1. Assim, de acordo com a Cláusula Primeira, item 1.1, do termo do contrato, os recursos do empréstimo podem ser aplicados em despesas classificadas como investimentos no Plano de Investimentos do Estado do Piauí referente ao período de 2017 e 2018. É óbvio que os recursos deverão ser aplicados em despesas ainda não incorridas, sendo absurda a interpretação que veja nessa cláusula a permissão implícita da aplicação dos recursos em despesas já realizadas e pagas.

17.2. Em suas alegações de defesa junto ao TCE/PI (peça 14), o Sr. Wellington Dias não consignou qualquer norma contratual ou legal permissiva do artifício contábil em pauta.

18. A presente irregularidade também deve ensejar medida cautelar deste Tribunal para evitar sua repetição por ocasião das eventuais liberações de recursos atinentes à segunda e última parcela do presente contrato de financiamento, de cerca de R\$ 291 milhões, bem assim da parcela única do contrato 0477608, de 29/1/2018, de R\$ 315 milhões, da mesma natureza do atual.

18.1. Como visto acima, não há norma contratual que permita a 'aplicação' retroativa dos recursos do empréstimo em despesas já realizadas com outras fontes de recursos. Está, pois, caracterizado o **fumus boni iuris**.

18.2. O **periculum in mora** também está evidenciado, uma vez que a continuidade da prática desta irregularidade, por ocasião dos próximos desembolsos a serem feitos pela Caixa, possibilitará que os recursos sejam usados livremente em despesas correntes, em flagrante burla à norma constitucional constante do art. 167, inciso X, da CF.

18.3. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar não é capaz de trazer qualquer prejuízo ao Governo do Estado do Piauí ou ao interesse público. Não há, pois, **periculum in mora** reverso. Na verdade, vai ser obstaculizada a aplicação dos recursos em despesas correntes por meio do mencionado artifício contábil.

#### CONCLUSÃO

19. No exame técnico anterior ficou evidenciada a necessidade de **medida cautelar, inaudita altera parte**, por estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, bem assim por não se ter configurado o **periculum in mora** ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos ao Estado do Piauí ou ao interesse público.

19.1. A propósito, em sentido semelhante ao ora esposado, em 23/4/2018, a Juíza da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Piauí concedeu medida cautelar em sede de Ação Popular tendo por objeto o Contrato de Financiamento 0482405-71, de 27/6/2017 (destaques no original) (peça 18):

'(...) 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 FINASA I ou FINASA 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 FINASA 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 FINASA I, assim que concluído'.

20. Também é importante a realização de inspeção no Estado do Piauí e na Caixa Econômica Federal, a fim de colher mais elementos sobre a matéria objeto dos autos, tais como:

a) conduta dos agentes públicos da Caixa quanto ao cumprimento das normas dos contratos de financiamento em pauta e da legislação correlata, em especial quanto aos requisitos

para a liberação dos desembolsos, à razoabilidade da inclusão no contrato e da efetivação da forma de liberação dos recursos denominada de 'adiantamento' (Cláusula Décima Primeira, item 11.5 do Contrato 0482405-71, de 27/6/2017, mas não prevista no Contrato 0477608-24, de 29/1/2018) e à análise da prestação de contas da aplicação dos recursos pelo Governo do Estado; e

b) contabilização pelo Estado do Piauí da entrada dos recursos na conta única estadual vindos da conta vinculada do contrato de financiamento e das movimentações posteriores.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante todo o exposto, propõe-se:

21.1. Determinar, cautelarmente, inaudita altera parte, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU:

a) ao Estado do Piauí e à Caixa Econômica Federal que, no caso de eventuais desembolsos de novos recursos por conta dos Contratos de Financiamento 0482405-71, de 27/6/2017, e 0477608-24, de 29/1/2018, ou de outros de mesma natureza, adotem as providências necessárias e suficientes, no âmbito da competência de cada um, sob pena de responsabilização pessoal, para que não se repitam as seguintes irregularidades, verificadas na execução da primeira parcela dos recursos do Contrato 0482405-71:

a.1) transferência de recursos da conta bancária vinculada do contrato de financiamento para a conta única do Estado, ao passo que as saídas de recursos dessa conta vinculada deveriam ser exclusivamente para o pagamento dos fornecedores relacionados às despesas de capital previstas no contrato (v. itens 7 a 14.3 desta instrução); e

a.2) alocação contábil pelo Estado do Piauí de recursos do contrato de financiamento em despesas pretéritas ao repasse de sua primeira parcela, sendo que a maior parte dessas despesas já tinha sido paga com recursos de outras fontes (ordinários estaduais ou de empréstimos internacionais), de forma que os correspondentes recursos financeiros do financiamento abrangidos por esse artifício foram, em consequência, efetivamente usados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive correntes, fora, pois, do escopo contratual, vinculado a determinadas despesas de capital, além do que inexistente previsão contratual e legal para tal procedimento contábil (v. itens 15 a 18.3 desta instrução).

b) à Caixa Econômica Federal que só proceda ao repasse de novas parcelas de recursos de financiamentos da espécie ao Estado do Piauí após o saneamento das irregularidades verificadas na prestação de contas da aplicação da primeira parcela dos recursos do Contrato 0482405-71, de 27/6/2017, sendo que deverão ser glosados os recursos tidos como aplicados nas despesas pretéritas referidas no item 21.1, alínea 'a.2', acima, bem como aqueles aplicados em despesas não previstas no escopo e na finalidade contratual.

21.2. Determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, as **oitivas** do Governo do Estado do Piauí e da Caixa Econômica Federal para, no prazo de 15 dias, manifestarem-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto às irregularidades ensejadoras da medida cautelar, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a fazer determinações definitivas acerca dos contratos de financiamento em questão, bem assim promover a responsabilização dos agentes públicos que ensejaram a eclosão das irregularidades ou as suas continuidades.

21.3. Determinar à Secex/PI que faça inspeção no Governo do Estado do Piauí e na Caixa Econômica Federal, a fim de colher mais elementos sobre a matéria objeto dos autos, tais como:

a) conduta dos agentes públicos da Caixa quanto ao cumprimento das normas dos contratos de financiamento em pauta e da legislação correlata, em especial quanto aos requisitos para a liberação dos desembolsos, à razoabilidade da inclusão no contrato e da efetivação da forma de liberação dos recursos denominada de 'adiantamento' (Cláusula Décima Primeira, item 11.5 do Contrato 0482405-71, de 27/6/2017, que não foi prevista no Contrato 0477608-24, de 29/1/2018) e à análise da prestação de contas da aplicação dos recursos pelo Governo do Estado; e

*b) contabilização pelo Estado do Piauí da entrada dos recursos na conta única estadual vindos da conta vinculada do contrato de financiamento e das movimentações posteriores.*

*21.4. Comunicar ao representante, Deputado Federal Rodrigo Martins, a decisão que vier a ser adotada nestes autos”.*

É o relatório.



## VOTO

Cuidam os autos de representação interposta pelo Deputado Federal Rodrigo Martins noticiando possíveis irregularidades no Contrato de Financiamento 0482.405-71, firmado entre o Estado do Piauí e a Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 600 milhões, que faz parte do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa).

2. Primeiramente, registro que esta representação deve ser conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU.

3. O representante requer a concessão e medida cautelar por parte deste Tribunal, visando à suspensão imediata do repasse financeiro da segunda parcela do empréstimo, até ser comprovada a regular aplicação dos recursos liberados na parcela anterior, em conformidade com o plano de trabalho e o cronograma previsto no contrato.

4. As falhas informadas na inicial estão consistentemente descritas no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) e referem-se à prestação de contas da primeira parcela da operação de crédito.

5. Nos termos da Cláusula Primeira, item 1.1, do ajuste, o financiamento em tela tem a *“finalidade única e exclusiva de financiar as despesas de capital, classificadas como investimentos previstas no PLANO DE INVESTIMENTO do Estado do Piauí referente ao período de 2017 e 2018”* (grifos acrescidos).

6. Adicionalmente, o item 1.2 do mesmo dispositivo contratual veda a *“aplicação dos recursos obtidos com o presente financiamento em despesas correntes do MUTUÁRIO, nos termos do artigo 35, §1º, inciso I, da Lei Complementar de 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”*.

7. Importante registrar que a sistemática estabelecida no ajuste requer que os recursos depositados na conta vinculada do contrato destinem-se obrigatoriamente ao pagamento dos faturamentos dos fornecedores constantes dos documentos de solicitação de desembolso, de acordo com os dos itens 11.2 e 31.1, inciso VIII, do Contrato de Financiamento. Essa regra visa garantir que os recursos do empréstimo sejam aplicados apenas em despesas de investimentos e em conformidade com a finalidade do ajuste, viabilizando a prestação de contas e a identificação do nexo de causalidade entre os valores depositados e as despesas realizadas.

8. Não obstante tais regras constarem claramente do instrumento contratual, dos R\$ 307.904.923,84 liberados por ocasião da primeira parcela, R\$ 270.600.000,00 foram transferidos da conta vinculada do ajuste para a conta única do Estado do Piauí.

9. De acordo com o relatório do TCE/PI, mediante a operação contábil fictícia de *“reversão de fontes de recursos”*, o ente anulou empenhos referentes a despesas que já haviam sido efetuadas e pagas com recursos do tesouro estadual e de outras operações de crédito externas, realizando novos empenhos e pagamentos com os aportes provenientes do financiamento federal. Os gestores justificaram à Corte estadual que o artifício tinha por objetivo propiciar a transparência na aplicação desses gastos, que, segundo informam, teriam sido pagos primeiramente com recursos estaduais, e posteriormente ressarcidos pela receita proveniente do financiamento, uma vez que se enquadravam em seu objeto, porém, por serem urgentes, não poderiam aguardar a liberação.

10. De forma a delimitar a atuação desta Casa, observo, antes de adentrar ao mérito, que as irregularidades atinentes às manobras realizadas no âmbito da gestão orçamentária e financeira estadual bem como à regularidade da aplicação dos recursos pertencem ao escopo da jurisdição do TCE/PI.

11. Porém, considerando que foram desrespeitados os termos da operação de crédito firmada com instituição financeira oficial federal, compete a esta Corte tomar as providências que lhes são cabíveis.

12. Primeiramente, a transferência dos recursos para a conta do tesouro estadual configurou desrespeito aos itens 11.2 e 31.1, inciso VIII, do Contrato de Financiamento, que exigia

que os pagamentos fossem efetuados diretamente por meio da conta vinculada do ajuste. Houve, assim, quebra do nexo de causalidade entre os recursos repassados e sua aplicação, levando à impossibilidade de se aferir o cumprimento da finalidade exclusiva de financiar as despesas de capital pertencentes ao Plano de Investimento do estado.

13. Ademais, ainda que se abstraísse a violação desta cláusula contratual, aceitando-se outras formas de comprovação da aplicação dos recursos, diferentemente do que argumentam os gestores, as operações realizadas na conta do tesouro estadual de reversão da fonte de recursos, com o cancelamento de empenho e pagamento de algumas despesas para sua reinclusão com a fonte de recursos referente à operação de crédito em apreço, não são capazes de reconstruir o nexo de causalidade desfeito.

14. Isso porque, na prática, por esse tipo de manobra, quaisquer empenhos e pagamentos poderiam ser cancelados, sejam eles referentes a despesas de capital, constantes do plano de investimentos do estado, ou mesmo despesas correntes, inclusive para pagamento de pessoal. Assim, uma vez direcionados ao tesouro estadual, perde-se de vista a aplicação dos recursos.

15. Portanto, considerando a natureza da conta única estadual, é bem provável que os recursos do financiamento firmado junto à Caixa foram destinados tanto ao pagamento de despesas de capital como de despesas correntes, violando não somente os dispositivos contratuais, mas também normas legais e constitucionais, a exemplo do art. 35, § 1º, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 167, inciso X, da Constituição Federal.

16. A Secex/PI registra, ainda, a reincidência da prática da irregularidade por parte do atual governador do estado, conforme verificado no âmbito do TC 010.096/2008-0, situação que pode agravar sua conduta.

17. Outro aspecto irregular decorrente das práticas observadas deve ser mencionado. Os recursos foram aplicados em despesas pretéritas ao contrato, pois o Estado do Piauí teria cancelado despesas já efetuadas para serem pagas com os aportes do financiamento.

18. Constatado, ainda, que se encontra vigente outro financiamento firmado com a Caixa, de número 0477608-24, da mesma natureza do primeiro, no valor de R\$ 315 milhões, a ser liberado em parcela única. Verifico o risco de que tais recursos sejam utilizados da mesma maneira que os provenientes do 0482.405-71, ou destinados a cobrir as despesas deste, em razão da suspensão cautelar ser determinada por esta Corte. Portanto, mostra-se oportuno que a presente atuação englobe ambos os contratos.

19. Sendo assim, considerando a gravidade da situação, a unidade técnica avalia estarem presentes os pressupostos para expedição da medida cautelar pleiteada, opinião com a qual me coloco de acordo.

20. A fumaça de bom direito encontra-se fartamente caracterizada, uma vez que já restou configurada a violação de cláusula contratual e a quebra do nexo de causalidade na aplicação dos recursos, o que não permite certificar seu alinhamento com a finalidade obrigatória do ajuste, e, o que é ainda mais grave, possibilita que tenham tido como destinação o pagamento de despesas correntes e de pessoal, em grave afronta ao art. 35, § 1º, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 167, inciso X, da Constituição Federal.

21. Também vislumbro o perigo na demora, tendo em vista a possibilidade de liberação da segunda parcela do Contrato 0482.405-71, de cerca de R\$ 291 milhões, bem como da parcela única do Contrato 0477608-24. Ademais, não há elementos que indiquem a presença de perigo na demora reverso.

22. Portanto, deve ser concedida a medida cautelar, **inaudita altera parte**, pleiteada pelo representante, de forma a determinar à Caixa Econômica Federal que só venha a proceder a novos repasses ao Estado do Piauí no âmbito dos contratos identificados nestes autos após o saneamento das falhas na prestação de contas da primeira parcela dos recursos do Contrato 0482405-71. Os recursos que tiverem sido aplicados em despesas não previstas no escopo contratual, bem como direcionados a despesas pretéritas, devem ser glosados.

23. Também devem ser alertados o Estado do Piauí e a Caixa Econômica Federal de que, no caso de eventuais novos desembolsos no âmbito dos ajustes em tela, ou de outros de mesma natureza, devem adotar as providências necessárias e suficientes dentro de suas respectivas competências, de forma que não voltem a se repetir as irregularidades verificadas nesta representação.

24. Por fim, cabe realizar as oitivas dos envolvidos, para que se manifestem acerca dos fatos apontados nesta representação, ao tempo em que autorizo a Secex/PI a fazer as inspeções e diligências necessárias para saneamento dos autos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de maio de 2018.

**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 966/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.441/2018-2
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Representante: Deputado Federal Rodrigo Martins
4. Unidade: Caixa Econômica Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/PI
8. Advogados constituídos nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação interposta pelo Deputado Federal Rodrigo Martins, acerca de irregularidades verificadas na execução do Contrato de Financiamento 0482.405-71, no valor total de R\$ 600 milhões, firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Estado do Piauí, no âmbito do Programa de Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 235, 237, 276, **caput** e § 3º do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 conhecer da representação;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal, cautelarmente, que só proceda ao repasse de novas parcelas dos Contratos de Financiamento 0482405-71 e 0477608-24 ao Estado do Piauí após o saneamento das irregularidades verificadas na prestação de contas da aplicação da primeira parcela dos recursos do Contrato 0482405-71, sendo que deverão ser glosados os recursos tidos como aplicados nas despesas pretéritas, bem como aqueles aplicados em despesas não previstas no escopo e na finalidade contratual;

9.3. dar ciência ao Estado do Piauí e à Caixa Econômica Federal de que, no caso de eventuais desembolsos de novos recursos por conta dos Contratos de Financiamento 0482405-71 e 0477608-24, ou de outros ajustes de mesma natureza, devem ser adotadas as providências necessárias e suficientes, no âmbito da competência de cada um, sob pena de responsabilização pessoal, para que não se repitam as seguintes irregularidades, verificadas na execução da primeira parcela dos recursos do Contrato 0482405-71:

9.3.1. transferência de recursos da conta bancária vinculada do contrato de financiamento para a conta única do estado, ao passo que as saídas de recursos dessa conta vinculada deveriam ser exclusivamente para o pagamento dos fornecedores relacionados às despesas de capital previstas no contrato;

9.3.2. alocação contábil pelo Estado do Piauí de recursos do contrato de financiamento em despesas pretéritas ao repasse de sua primeira parcela, que já haviam sido pagas com recursos de outras fontes, de forma que os aportes provenientes do financiamento foram efetivamente usados para o pagamento de despesas anteriores à sua assinatura e de qualquer natureza, inclusive correntes;

9.4. realizar oitivas do Governo do Estado do Piauí e da Caixa Econômica Federal para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestem-se sobre os fatos apontados nesta representação, especialmente quanto às irregularidades ensejadoras da medida cautelar, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a fazer determinações definitivas acerca dos contratos de financiamento em questão, bem assim promover a responsabilização dos agentes públicos que deram causa aos atos irregulares;

9.5. autorizar a realização de inspeção, pela Secex/PI, no Governo do Estado do Piauí e na Caixa Econômica Federal, a fim de colher mais elementos necessários ao deslinde da matéria dos autos;

9.6. dar ciência desta decisão ao representante.

10. Ata nº 15/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/5/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0966-15/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral