

TC 043.686/2012-5

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Diretório Regional do Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM

Responsáveis: Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (CPF 000.389.975-68), Carlos Roberto da Cunha (CPF 003.459.705-00), Antônio José Imbassahy da Silva (CPF 023.729.675-68) e Hélio Correia de Melo (CPF 000.414.755-34)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – TRE/BA contra os responsáveis pelas contas do Diretório Regional do Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (presidente), Carlos Roberto da Cunha (tesoureiro), Antônio José Imbassahy da Silva (vice-presidente) e Hélio Correia de Melo (1º tesoureiro), em razão da aplicação irregular de recursos repassados pelo Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário, no exercício de 2004.

HISTÓRICO

2. A presente tomada de contas especial originou-se da reprovação das contas do Diretório Regional do Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, referentes ao exercício de 2004, em julgamento efetuado pelo TRE/BA em 11/12/2006, por meio da Resolução 1423/2006 (peça 3, p. 5). O processo transitou em julgado em 18/12/2006 (peça 3, p. 16).

3. Dentre as irregularidades que ensejaram a não aprovação da prestação de contas dos recursos geridos em 2004 pelo PFL estão: ausência de assinaturas em documentos contábeis, comprovação de despesa com recibo emitido por pessoas jurídicas, apresentação de documentos fiscais vencidos, comprovação de gastos por meio de cupons fiscais sem a identificação do contraente da despesa ou em nome de terceiros e aquisição de gêneros que não guardavam pertinência com a atividade partidária.

4. Ressaltou-se, ainda, que a agremiação partidária encontrava-se impedida de receber cotas do Fundo Partidário, em face do julgamento pela irregularidade de suas contas referentes ao exercício de 2001, conforme decisão prolatada nos autos do Processo n. 876 do TRE/BA.

5. Não obstante a determinação de suspensão dos repasses, o “Demonstrativo de Receitas e Despesas” (peça 1, p. 103-104) apresentado pelo próprio PFL/BA evidencia que a agremiação recebeu do seu Diretório Nacional, no curso do ano de 2004, um total de R\$ 352.000,00.

6. Frustradas as tentativas de recomposição do dano de forma espontânea, em 31/10/2008 a Presidente do TRE/BA determinou a instauração da presente Tomada de contas especial (peça 1, p. 5). Em 9/7/2009, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial - CPTCE do TRE/BA apresentou Relatório Circunstanciado dos fatos (peça 3, p. 175-191). Às p. 27-32 da peça 3, encontram-se relacionadas as despesas comprovadas de forma insatisfatória, cujo somatório perfaz o montante histórico de R\$ 46.650,09.

7. Após analisar a conduta individual dos agentes responsáveis (peça 3, p. 183-187), a CPTCE do TRE/BA concluiu que o Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto

da Cunha, respectivamente, presidente e tesoureiro do partido, foram os responsáveis pelas irregularidades e pela má gestão dos recursos provenientes do Fundo Partidário repassados ao então PFL/BA no ano de 2004.

8. Os autos foram remetidos ao Controle Interno do TRE/BA, que verificou que os agentes responsáveis substitutos não tinham sido arrolados na TCE, apesar de constarem como responsáveis pelas contas do partido (peça 3, p. 204-205). Dessa forma, os Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo, respectivamente, vice-presidente e 1º tesoureiro do partido, foram notificados da instauração da TCE e instados a apresentar alegações de defesa e/ou recolher a quantia devida (peça 3, p. 208-209).

9. Em 27/8/2012, a CPTCE do TRE/BA promoveu o aditamento do Relatório Circunstanciado (peça 4, p. 94-102) para incluir como responsáveis os Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo. Segundo a Comissão, cada um dos responsáveis tardiamente arrolados “deveria ter [tido] atuação de vigilância enquanto o partido não precisava de sua atuação como titular, atitude que pode ser considerada como omissiva”.

10. O Controle Interno do TRE/BA certificou a irregularidade das contas (peça 4, p. 108-111) e a presidente daquele tribunal tomou ciência das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria (peça 4, p. 113). Em seguida, a presente TCE foi encaminhada a este TCU, tendo sido protocolizada na Secex/BA em 1º/11/2012. O valor atualizado do débito até 5/9/2012 era de R\$ 71.208,12.

EXAME TÉCNICO

11. A Instrução Normativa - TCU 71/2012, de 28/11/2012, que revogou a Instrução Normativa – TCU 56, de 5/12/2007, estabeleceu um novo piso para a instauração de tomada de contas especial.

12. Conforme o art. 6º da citada instrução, salvo determinação em contrário do TCU, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial quando o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00. Por outro lado, o art. 19 do mesmo diploma normativo determina a aplicação das disposições constantes do art. 6º às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontrem em tramitação no Tribunal de Contas da União.

13. Atualizando o débito até 1º/1/2013, data em que a IN 71 entrou em vigor, obtém-se o valor de R\$ 73.339,62. Verifica-se, pois, que o débito atualizado apresenta-se inferior ao limite mínimo para instauração e encaminhamento de tomada de contas especial ao TCU, o que daria ensejo a seu arquivamento.

14. Entretanto, esta tomada de contas especial apresenta característica que sugere encaminhamento diverso.

15. Isto porque, conquanto o TRE/BA tenha quantificado o débito no valor histórico de R\$ 46.650,09, correspondente a valores cujos documentos foram considerados inaptos para comprovar as despesas ou àqueles que não guardavam pertinência com a atividade partidária, verifica-se, em verdade, que o débito deveria corresponder à totalidade dos recursos repassados ao então PFL/BA em 2004 (R\$ 352.000,00), uma vez que os saques da conta bancárias da agremiação partidária não estabeleciam qualquer identidade com as despesas informadas e os comprovantes apresentados.

16. Com efeito, os recursos transferidos ao Diretório Regional do PFL/BA pelo Fundo Partidário foram sacados em sua quase totalidade logo após o depósito na conta bancária da agremiação. Essa ocorrência impede o estabelecimento do necessário nexo de causalidade entre os recursos liberados pelo Fundo Partidário ao PFL/BA e as despesas realizadas, condição essencial para formar convicção acerca da regularidade ou não da prestação de contas.

17. Observa-se na tabela abaixo, construída a partir dos extratos bancários constantes da

prestação de contas da agremiação partidária (peça 1, p. 63-98), que tão logo os recursos eram transferidos o partido efetuava mensalmente vultosas retiradas – quase que no valor total dos repasses –, deixando saldo apenas para o pagamento da CPMF e de tarifas bancárias:

Data Crédito / Débito		Valor Crédito / Débito (R\$)	
15/1/2004	16/1/2004	29.000,00	28.000,00
13/2/2004	16/2/2004	29.000,00	28.850,00
15/3/2004	16/3/2004	30.000,00	30.000,00
15/4/2004	16/4/2004	29.000,00	28.800,00
14/5/2004	18/5/2004	29.000,00	28.850,00
15/6/2004	16/6/2004	30.000,00	30.000,00
15/7/2004	16/7/2004	29.000,00	28.800,00
13/8/2004	16/8/2004	29.000,00	28.800,00
16/9/2004	*****	30.000,00	*****
15/10/2004	15/10/2004	29.000,00	30.000,00
*****	18/10/2004	*****	28.800,00
12/11/2004	18/11/2004	29.000,00	28.800,00
15/12/2004	17/12/2004	30.000,00	30.000,00

18. Confrontando os valores sacados com os documentos fiscais apresentados pelo partido político, não é possível fixar o liame causal entre os recursos federais oriundos do Fundo Partidário e as despesas com fins eleitorais indicadas pelo então PFL/BA.

19. Tal fato não passou despercebido nos autos do processo n. 1772, que julgou a prestação de contas referente ao exercício de 2004 do Diretório Regional do PFL/BA. Em laborioso parecer (peça 2, p. 237-246), a Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia deixou assente a irregularidade cometida na utilização dos recursos repassados pelo Fundo Partidário:

(...) percebe-se que, consumado o saque, nenhum outro pagamento era debitado, dificultando o controle da Justiça Eleitoral sobre cada uma das despesas do Partido, numa atitude diametralmente oposta ao ditado pela Resolução TSE nº 21.841/2004, de que “as despesas partidárias devem ser realizadas por cheques nominativos ou por crédito bancário identificado” (art. 10).

Às prestações de contas anuais deve-se aplicar, mais apropriadamente, a Lei 9.504/97, na parte em que disciplina as campanhas políticas quando diz: “É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica **para registrar todo o movimento financeiro da campanha**” (art. 22, grifos adotados)

20. A respeito do imprescindível nexos de causalidade, colaciona-se parecer do eminente Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, ofertado nos autos do TC 025.393/2007-3, parcialmente reproduzido no Acórdão 6582/2010 – TCU – 1ª Câmara, *verbis*:

Os saques das contas bancárias da agremiação, portanto, não guardam qualquer identidade com as despesas por ela informadas e os comprovantes apresentados. É impossível afirmar, portanto, que tais despesas tenham sido realizadas com os recursos provenientes do Fundo Partidário e não com recursos de outras fontes. Logo, mesmo que se reputem verdadeiros os demonstrativos e os comprovantes de despesas apresentados, não há como atestar que os recursos do fundo tenham sido realmente empregados para efetuar essas despesas e não outras de conteúdo e natureza ignorados. E, se remanesce a concreta possibilidade de que os recursos provenientes do fundo, em sua

totalidade, tenham sido empregados em finalidades diversas das previstas em lei (art. 44 da Lei 9.069/1995), não há alternativa senão julgar irregulares as contas dos responsáveis, imputando-lhes débito correspondente à totalidade dos recursos recebidos pela agremiação à conta do fundo.

A jurisprudência deste Tribunal aplicável às transferências de recursos federais por meio de convênios pode ser tomada como referência para o caso análogo das transferências de recursos do Fundo Partidário, tratado aqui. E ela estabelece que a congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Demonstrar a existência desse nexo faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração. (...)

Essa exigência também está inscrita na legislação eleitoral. A Lei n. 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos, estabelece, no art. 34, caput, e inc. III, que a Justiça eleitoral deve fiscalizar se a escrituração contábil do partido, que deve ser acompanhada da documentação pertinente, reflete adequadamente a real movimentação financeira dos recursos aplicados nas campanhas eleitorais. (Grifado).

21. Outro ponto a se ressaltar no processo foi a indicação de todos os dirigentes do PFL/BA como responsáveis.

22. Ao nosso ver, inadequada a conduta do tomador de contas. Não é admissível querer responsabilizar quatro pessoas, quando se sabe que invariavelmente os cheques são assinados por apenas duas.

23. A Resolução TSE 21841/2004, em seu art. 36, § 1º, é clara ao estabelecer que “Os elementos apontados na apuração dos fatos devem permitir a verificação do nexo causal entre a conduta, omissiva ou comissiva, do(s) agente(s) e o débito ou o dano apurado”.

24. Portanto, para a inculpação e a conseqüente responsabilização civil do dirigente é necessário que sua atuação seja concreta na condução das contas da agremiação.

25. E a exigência vai além. Da investigação realizada na TCE, deve restar configurado o liame entre os atos concretos praticados pelo agente responsável (ou a omissão em seus deveres ordinários) e o dano ao erário, consubstanciado na aplicação irregular ou não comprovação de recursos públicos.

26. Pois bem. Apesar de constarem formalmente como suplentes no rol de responsáveis pelas contas do PFL/BA no ano de 2004 (peça 1, p. 174), constatou-se, no curso da presente TCE, que tanto o Sr. Antônio José Imbassahy da Silva quanto o Sr. Hélio Correia de Melo não tiveram atuação efetiva no manuseio e utilização dos recursos do Fundo Partidário repassados ao PFL/BA. Vejamos.

27. Não há na Prestação de Contas n. 1722 nenhum ofício, memorial de cálculo ou formulário que tenha sido assinado pelos sobreditos agentes. A única referência a participações dos Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo em atividades partidárias é encontrada no “Parecer da Comissão Executiva”, em que se atesta a aprovação das contas do exercício de 2004, mesmo assim sem a assinatura dos dois dirigentes.

28. No particular, são esclarecedores e guardam perfeita sintonia com o conjunto probatório colhido nos autos, os depoimentos prestados pelos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha. Esses elementos apontam que os Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo exerciam as funções de substitutos eventuais, respectivamente, do presidente e do tesoureiro, não havendo qualquer evidência de que tenham efetivamente exercido estas atribuições no exercício de 2004, nem de que tenham tido qualquer participação nos atos praticados pela agremiação que causaram dano ao erário.

29. A propósito, inquirido sobre a distribuição das tarefas e responsabilidades na estrutura partidária (peça 3, p. 178), o Sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho afirmou:

(...) Que assinava todos os documentos do partido, principalmente os relativos ao TRE/BA; Que assinava, também os cheques, juntamente com o tesoureiro, conforme disposição estatutária; (...) Que a Tesouraria não era organizada por Carlos Roberto da Cunha, Tesoureiro, em razão de suas atividades particulares, mas acompanhava e participava, inclusive assinando os cheques, conforme disposto em Estatuto; (...)

30. Por outro lado, o Sr. Carlos Roberto da Cunha, em declarações prestadas em 8/7/2009, afirmou que, como tesoureiro da agremiação partidária, “assinava os cheques e verificava com o Presidente alguns pagamentos, não todos”. Acrescentou, ao final, que “além dos cheques, deve ter assinado em conjunto com o Presidente um demonstrativo que serviu para a prestação de contas”. (peça 3, p. 179)

31. Dessa forma, por tudo exposto, propõe-se a exclusão da responsabilidade dos Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo e a citação solidária dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha, na condição de, respectivamente, ex-presidente e ex-tesoureiro do Diretório Regional do então Partido da Frente Liberal na Bahia – PFL/BA, atualmente denominado Democratas - DEM, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário recebidos durante o exercício de 2004 por aquela agremiação partidária, em face da impossibilidade de estabelecer o indispensável nexos causal entre os saques dos recursos recebidos e as despesas/comprovantes apresentados pelo partido.

CONCLUSÃO

32. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis (item 31).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação solidária dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (CPF 000.389.975-68), na condição de ex-presidente do Diretório Regional do então Partido da Frente Liberal na Bahia – PFL/BA, atualmente denominado Democratas - DEM, e Carlos Roberto da Cunha (CPF 003.459.705-00), na condição de ex-tesoureiro do Diretório Regional do Partido da Frente Liberal na Bahia – PFL/BA, atualmente denominado Democratas - DEM, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Partidário as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário recebidos durante o exercício de 2004 pelo Diretório Regional do PFL/BA, em face da impossibilidade de estabelecer o indispensável nexos causal entre os saques dos recursos recebidos e as despesas/comprovantes apresentados pelo partido:

Data	Valor (R\$)
15/1/2004	29.000,00
13/2/2004	29.000,00
15/3/2004	30.000,00
15/4/2004	29.000,00

14/5/2004	29.000,00
15/6/2004	30.000,00
15/7/2004	29.000,00
13/8/2004	29.000,00
16/9/2004	30.000,00
15/10/2004	29.000,00
12/11/2004	29.000,00
15/12/2004	30.000,00

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

SECEX-BA, 1ª DT, em 28/1/2013.

(Assinado eletronicamente)

Tiago Perez Piñeiro

AUFC – Mat. 6475-0