

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: de mérito

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. 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.

5. 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.

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

7. Entretanto, em análise preliminar (peça 5), considerou-se que a tomada de contas especial apresentava característica que sugeria encaminhamento diverso.

8. 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, constatou-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 bancária da agremiação partidária não estabeleciam qualquer identidade com as despesas informadas e os comprovantes apresentados.

9. Na oportunidade, ressaltou-se, também, a indicação de todos os dirigentes do PFL-BA como responsáveis na tomada de contas especial. Apesar de constarem formalmente como suplentes no rol de responsáveis pelas contas do PFL-BA no ano de 2004 (peça 1, p. 174), os Srs. Antônio José Imbassahy da Silva e Hélio Correia de Melo não tiveram atuação efetiva no manuseio e utilização dos recursos do Fundo Partidário repassados ao PFL-BA no exercício de 2004.

10. Dessa forma, propôs-se, na instrução preliminar (peça 5), 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, pelo valor histórico de R\$ 352.000,00, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário recebidos durante o exercício de 2004 pelo então Partido da Frente Liberal na Bahia – PFL-BA, em face da impossibilidade de estabelecer o indispensável nexo causal entre os saques dos recursos recebidos e as despesas/comprovantes apresentados pelo partido.

EXAME TÉCNICO

11. Com vistas ao saneamento do feito, a Secex-BA promoveu a citação solidária dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (peça 9), presidente, e Carlos Roberto da Cunha (peça 8), tesoureiro da agremiação, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário recebidos durante o exercício de 2004 pelo então Partido da Frente Liberal na Bahia – PFL-BA, em face da impossibilidade de estabelecer o indispensável nexo causal entre os saques dos recursos recebidos e as despesas/comprovantes apresentados pelo partido.

12. O Sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho não apresentou alegações de defesa, permanecendo silente nos autos, apesar de o Aviso de Recebimento (peça 11) confirmar que o ofício citatório foi entregue no endereço postado, correspondente ao domicílio do responsável, segundo atesta o banco de dados da Receita Federal (peça 14). Dessa forma, deve o responsável ser considerado revel, nos termos do art. 12, parágrafo 3º, da Lei 8.443/1992, prosseguindo-se o processo.

13. O Sr. Carlos Roberto da Cunha, por sua vez, apresentou resposta à citação por meio de expediente constante da peça 13.

14. Em sua defesa o responsável alega que não houve má-fé ou desvio dos recursos, razão pela qual a rejeição das contas levada a efeito pelo TRE-BA não obriga o partido político e os gestores a devolverem as parcelas recebidas do Fundo Partidário, devendo-se utilizar, na espécie os mesmos critérios do adotado na análise das contas apresentadas pelos prefeitos, governadores, presidentes ou diretores das empresas públicas ou órgãos da Administração dos diversos Poderes da República, cuja rejeição da prestação de contas enseja a punição dos mesmos, como pagamento de multas, suspensão dos direitos políticos, ou outras punições semelhantes.

15. Quanto aos saques realizados em espécie, sustenta que a prática utilizada não é ilegal, pois, o artigo 10 da Resolução TSE 21.841/2004 permite o pagamento em dinheiro das despesas realizadas com os recursos do Fundo Partidário, sendo esta a forma adotada pelo Presidente da Agremiação para pagamento das despesas efetuadas aos pequenos e médios comerciantes e prestadores de serviços.

16. No mais, tenta justificar a idoneidade das despesas consideradas irregulares pelo TRE-BA na tomada de contas especial de forma a elidir o débito apurado pela corte eleitoral.

17. Em relação à primeira questão suscitada pelo responsável, inicialmente, cumpre lembrar

que a competência do TCU para julgar as contas dos administradores de bens e valores públicos e daqueles que derem causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário tem assento constitucional. De fato, nesse sentido, assim dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

18. Por sua vez, a Lei 8.443/92 também dispõe:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

19. Além das contas anuais relativas aos recursos públicos do Fundo Partidário, tem também o TCU, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/92, competência para examinar as respectivas tomadas de contas especiais que forem instauradas em razão de quaisquer irregularidades na aplicação dos recursos do Fundo Partidário que causem dano ao Erário.

20. No âmbito do TSE, a matéria é regulamentada pela Resolução TSE 21.841, de 22/06/2004, que “disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial”. Referida norma, em conformidade com o que prescreve a Lei 8.443/1992, prevê a constituição da TCE e a sua remessa ao TCU nos seguintes termos, *verbis*:

Art. 34. Diante da omissão no dever de prestar contas ou de irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário, o juiz eleitoral ou o presidente do Tribunal Eleitoral, conforme o caso, por meio de notificação, assinará prazo improrrogável de 60 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão que considerou as contas desaprovadas ou não prestadas, para que o partido providencie o recolhimento integral ao Erário dos valores referentes ao Fundo Partidário dos quais não tenha prestado contas ou do montante cuja aplicação tenha sido julgada irregular.

(...)

Art. 38. Encerrada a tomada de contas especial, qualquer que seja o valor do débito apurado, o juiz eleitoral ou o presidente do Tribunal Eleitoral deve enviar os respectivos autos ao Tribunal de Contas da União para fins de julgamento (Lei nº 8.443/92, art. 8º, § 2º).

21. Percebe-se, então, que não é a rejeição das contas levada a efeito pelo TRE-BA que obriga o partido político e os gestores a devolverem as parcelas recebidas do Fundo Partidário, mas a eventual condenação dos responsáveis, na ocasião do julgamento do processo de tomada de contas especial pelo TCU.

22. Inclusive, observa-se que as sanções que podem advir da falta de prestação de contas ou da aplicação irregular dos recursos são distintas, quando tais irregularidades são apuradas pela Justiça Eleitoral ou pelo TCU. Com efeito, dentre as sanções que pode aplicar o TCU estão a multa e a inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública; além disso, pode a Corte de Contas imputar débito ao responsável ou responsáveis pela irregularidade, conforme previsto na Lei 8.443/92, sanções estas não previstas para serem aplicadas pela justiça Eleitoral em razão dos mesmos fatos. A única sanção que pode aplicar a Justiça Eleitoral, nos termos da lei 9.096/1995, é a suspensão dos repasses da cota do partido no Fundo

Partidário.

23. Sobre a suposta legalidade dos saques realizados em espécie na conta específica, melhor sorte não assiste ao responsável.

24. O art. 10 da Resolução-TSE 21.814/2004, vigente à época dos fatos narrados no presente processo, determinava a emissão de cheques nominativos ou crédito bancário identificado, à exceção dos valores que estejam situados abaixo de um teto a ser fixado pelo TSE, *verbis*:

As despesas partidárias devem ser realizadas por cheques nominativos ou por crédito bancário identificado, à exceção daquelas cujos valores estejam situados abaixo do teto fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, as quais podem ser realizadas em dinheiro, observado, em qualquer caso, o trânsito prévio desses recursos em conta bancária.

25. Cumpre esclarecer que o TSE jamais fixou o teto ao qual se refere o mencionado dispositivo, de modo que, por esse motivo, conclui-se que todas as despesas dos partidos políticos devem ser feitas através de cheque nominativo ou crédito bancário identificado.

26. Porém, ainda que houvesse essa regulamentação, dificilmente poderiam ser aceitos os pagamentos ora contestados. Isso porque houve a emissão de doze cheques para sacar a quase totalidade dos cerca de R\$ 352.000,00 que compõem o débito calculado nesse processo.

27. O que se constata é que não foram realizados pequenos saques, ainda que por meio de cheques, mas saques de valores consideráveis, que variaram entre R\$ 28.000,00 e R\$ 30.000,00. Qualquer que fosse a regulamentação do citado artigo pelo TSE dificilmente sua interpretação seria condizente com esta prática, pois que os pagamentos em dinheiro a serem aceitos decerto deveriam ser isolados, em pequenos valores, não sendo precedidos de vultosos saques.

28. Nesse momento, oportuno a colação da tabela constante da instrução preliminar (peça 5, p. 3), de onde se extrai que as vultosas quantias eram retiradas por meio de cheques tão logo os recursos eram transferidos para a conta específica:

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

29. O que se verificou nas contas sob análise, portanto, é que houve o pagamento das despesas quase em sua totalidade com dinheiro em espécie, o que contraria o art. 10, acima transcrito. A realização de pagamentos em espécie, através da movimentação pelo caixa, fere a fidedignidade e a

transparência das contas, uma vez que impede o controle efetivo da real destinação dada aos recursos públicos transferidos à agremiação partidária.

30. *In casu*, é certo que houve expressiva movimentação de dinheiro em caixa e aplicação irregular dos recursos recebidos, o que afronta a Resolução TSE 21.841/2004 e a Lei 9.096/1995, não se podendo afirmar que a prestação de contas em exame reflete a real movimentação financeira do partido no exercício de 2004.

31. 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.

32. Faz-se necessário salientar que a exigência legal no sentido de que os recursos financeiros transitem obrigatoriamente pela conta bancária do partido (art. 4º da Resolução TSE 21.841/04), bem como que todas as despesas sejam pagas por meio de documento bancário identificável, não tem outra finalidade senão propiciar aos órgãos de controle a possibilidade de verificar a origem dos recursos arrecadados pelos partidos e se lhes fora dada correta destinação, sobretudo se tais recursos financeiros advierem do erário, como foi o caso.

33. A respeito do imprescindível nexo de causalidade que deve existir entre os saques das contas bancárias da agremiação e as despesas por ela informadas e os comprovantes apresentados, colaciona-se, em acréscimo, 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 repute 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).

34. Ao deixar de realizar os pagamentos por cheques, ordens bancárias, ou, instrumento afim, pelos quais fosse possível estabelecer o nexo entre despesa realizada e saques da conta bancária, restou ausente elemento essencial para a demonstração da regular utilização dos recursos. A esse respeito a jurisprudência do tribunal é firme, a exemplo do seguinte aresto que bem se amolda ao caso em exame:

7. O que tem que restar bem claro é que não basta apresentar a prestação de contas. Esta teria que ser apresentada de conformidade com as normas legais que regiam a matéria, na época, e os documentos apresentados deveriam guardar conformidade com os extratos bancários e com a vigência da avença. Ou seja, deveria restar, cabalmente, provado que os recursos transferidos foram efetivamente empregados nas despesas relacionadas com a consecução do objeto conveniado, o que não aconteceu.

[...]

9. Assim, os documentos apresentados não têm o condão de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, uma vez que não evidenciam qualquer nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução do objeto pactuado. (Acórdão n. 3.808/2010-TCU-2.^a Câmara)

35. Conclui-se, então, que a documentação apresentada nas alegações de defesa não foi suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, uma vez não há como estabelecer o imprescindível nexo de causalidade entre os valores repassados pelo Fundo Partidário ao então PFL-BA e as despesas realizadas.

36. Dessa forma, o Sr. Carlos Roberto da Cunha deve ser condenado a ressarcir o erário, em solidariedade com o Sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho, e ter suas contas julgadas irregulares, imputando-se-lhe, também, multa.

CONCLUSÃO

37. O Sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho não apresentou alegações de defesa, permanecendo silente nos autos, devendo ser considerada revel, nos termos do art. 12, parágrafo 3º, da Lei 8.443/1992, prosseguindo-se o processo.

38. Em face da análise promovida nos itens 24-34, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Carlos Roberto da Cunha, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

39. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, concluiu-se que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento definitivo de mérito, nos termos do § 6º do aludido art. 202 do RI/TCU, propondo que as contas dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha sejam julgadas irregulares, condenando-os solidariamente em débito, aplicando-se-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

40. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito e multa imputados pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

41. Ante todo o exposto, manifestamo-nos pela remessa dos autos à D. Procuradoria, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro Weder de Oliveira, propondo:

a) excluir a responsabilidade dos Srs. Antônio José Imbassahy da Silva (CPF 023.729.675-68) e Hélio Correia de Melo (CPF 000.414.755-34) dos presentes autos, em razão da ausência de atuação efetiva no manuseio e utilização dos recursos do Fundo Partidário repassados ao PFL-BA no exercício de 2004;

b) considerar revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, o Sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (CPF 000.389.975-68), nos termos dos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

c) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Carlos Roberto da Cunha (CPF 003.459.705-00);

d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, as contas dos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (CPF 000.389.975-68) e Carlos Roberto da Cunha (CPF 003.459.705-00), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das correspondentes datas, até a efetiva quitação do débito, na forma da legislação vigente, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Fundo Partidário, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea ‘a’, da citada lei e 214, inc. III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU:

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

e) aplicar aos Srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho (CPF 000.389.975-68) e Carlos Roberto da Cunha (CPF 003.459.705-00), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República na Bahia, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

h) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao TRE-BA e aos responsáveis.

SECEX-BA, 1ª DT, em 12/7/2013.

(Assinado eletronicamente)

Tiago Perez Piñeiro

AUFC – Mat. 6475-0