

## VOTO REVISOR

Trata-se de recurso de revisão, interposto contra acórdão proferido em recurso de reconsideração, incidente sobre tomada de contas especial, instaurada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia - TRE/BA, em razão da não aprovação da prestação de contas, relativas aos repasses de recursos públicos ao Fundo Partidário, referentes ao exercício de 2000.

O recurso de revisão foi interposto por Severiano Alves de Souza, contra o Acórdão nº 2.301/2010-TCU-Primeira Câmara, que lhe julgou as contas irregulares, conjuntamente com Carlos Ribeiro Soares, respectivamente, presidente e tesoureiro do diretório regional do Partido Democrático Trabalhista na Bahia – PDT/BA, sendo, ambos, condenados ao débito solidário original de R\$ 25.000,00 e multa de R\$ 4.500,00, por falta de comprovação da regular aplicação dos recursos do Fundo Partidário do DR/PDT/BA.

O acórdão recorrido, pela irregularidade das contas, fundamentou-se nos seguintes fatos:

- a) Os responsáveis apresentaram ao TRE/BA recibos, sem identificação do signatário e do CNPJ da prestadora do serviço, documentos que seriam imprestáveis a comprovar a realização de despesas, uma vez que não possuem valor fiscal comprobatório dos gastos efetuados com recursos do fundo partidário;
- b) Não procederia a alegação de que, após a realização dos pagamentos e já na fase de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral, fizeram infrutíferas tentativas de obter as notas fiscais perante a empresa; dizem que a apresentação da documentação deveria ter sido exigida, de imediato, ao efetuar os pagamentos, com vistas a comprovar posteriormente o regular emprego dos recursos do Fundo Partidário;
- c) o ex-presidente do partido, conforme consolidada jurisprudência desta Corte de Contas, era o efetivo ordenador de despesas e não poderia deixar de ser responsabilizado pelos fatos ocorridos.

Tal deliberação foi objeto de recurso de reconsideração, cujo provimento foi negado por meio do Acórdão 6.093/2010-TCU-Primeira Câmara.

Os responsáveis recolheram integralmente o débito e a multa, sendo-lhes dada quitação, sem modificação do julgamento, quanto à irregularidade das contas, nos termos do Acórdão nº 6.219/2011 – 1ª Câmara e do art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno.

O novo pedido de revisão foi regularmente admitido, nos termos do art. 32, inciso III, e art. 35, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

Nesta oportunidade, o recorrente requer que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas; ou, alternativamente, requer o trancamento das contas, ou a declaração de nulidade dos Acórdãos 2.301/2010-TCU e 6.093/2010-TCU, ambos da 1ª Câmara, por vícios na citação.

O recorrente apresenta basicamente três argumentos:

- a) nulidade da citação, por não descrever condutas, mas apenas fatos; e pelo não chamamento aos autos do contador do DR/PDT/BA;
- b) o TCU não teria avaliado sua prestação de contas retificadora (peça 3, pág. 6-67); tampouco teria levado em conta as manifestações do então tesoureiro do diretório regional do partido, no sentido de que seria o contador quem cuidava da parte documental e contábil da entidade. Aduz que o TCU teria desconsiderado a declaração

do tesoureiro de que não apresentara os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos por não os ter recebido da gestão anterior;

- c) afirma que o TCU deveria ter aceitado todos os recibos apresentados para comprovar o pagamento dos serviços com os recursos do fundo partidário, sendo necessário que o Tribunal notificasse ao fisco de Salvador sobre a negativa da empresa na emissão das notas fiscais.

Após examinar os autos, a Secretaria de Recursos, com a anuência do MP/TCU, propôs o não provimento do recurso.

O E. Relator discordou de ambos os pareceres uniformes, da unidade técnica e do MP/TCU, no que concerne ao entendimento de que os recibos apresentados não seriam válidos para comprovar a aplicação os recursos.

Alega que a Serur fundamentou-se na Resolução-TSE 21.841/2004, que passou a exigir **documentos fiscais originais ou cópias autenticadas**, para comprovar a realização das despesas junto a pessoas jurídicas (art. 14, inciso II, alínea “o”), sendo, segundo ele, tal critério equivocado, uma vez que, à época dos fatos, as normas vigentes eram a Resolução TSE 19.768/1996 bem como a Lei 9.096/1995, as quais não exigiam a apresentação de notas fiscais. Conclui no sentido de que teria havido a aplicação retroativa de legislação ulterior aos fatos.

Discordou, também, o E. Relator, da argumentação da Serur, de que, para ser aceito como documento fiscal, o recibo não poderia prescindir das informações básicas atinentes ao que se propõe a atestar (indicação da pessoa jurídica beneficiária dos recursos e a identificação do signatário), ou, alternativamente, teria de vir acompanhado de outros documentos que lhe conferissem fidedignidade (tais como cópias de extratos bancários, de cheques, etc.).

Considerou elidida a falta de identificação do CNPJ da empresa beneficiária dos recursos, pois, em consulta à base de dados da Receita Federal, é possível verificar o correspondente CNPJ e a sua atual situação de “ativa”.

Aduziu que tanto o art. 34, inciso IV, da Lei 9.096/1995 quanto o art. 3º, inciso IV, da Resolução TSE 19.768/1996 determinam que os partidos políticos devem conservar a documentação comprobatória de suas prestações de contas por prazo **não inferior a cinco anos**. Como o recorrente foi citado 7 anos após a ocorrência dos fatos, seria possível terem existido outros documentos complementares, tais como as respectivas notas fiscais, descartados após decorridos os cinco anos da ocorrência dos fatos.

Tendo em vista esses argumentos, o relator propôs, inicialmente, o provimento do recurso e a alteração do julgamento das contas dos responsáveis para regulares com ressalvas. Em seguida, divulgando voto complementar, em decorrência de sugestão de sua excelência, o Min. Augusto Sherman, mudou seu posicionamento, para propor julgar as contas iliquidáveis.

## II

Com as vênias devidas, endosso as duas decisões anteriores do TCU, tanto na tomada de contas especial, como no recurso de reconsideração, para, alinhando-me aos pareceres da Serur e do MP/TCU, negar provimento ao recurso de revisão.

Não houve falha na citação. O conteúdo do ofício expressa a conduta censurada pelo TCU, consistente na apresentação de documentos, sem valor fiscal, desprovidos da identificação de quem os assinou e do CNPJ da empresa prestadora dos serviços.

Regular, também, a exclusão do contador do rol de responsáveis. O art. 6º, §1º, da Resolução 19.768/1996, determina que a relação dos agentes responsáveis pelas contas do partido deverá conter o **nome do Presidente do partido e do Tesoureiro**, bem como dos seus substitutos, com indicação do CPF, do endereço e do período de efetiva gestão.

Nos termos da lei, contador não é responsável pela prática de atos de gestão, mas apenas pelo registro e comprovação das despesas. No caso, o contador foi chamado aos autos, na fase interna desta TCE, e, posteriormente, foi dela excluído. Ainda que tenha havido equívoco na aceitação de recibo, em lugar de nota fiscal, esse fato, em última instância, não é imputável ao contador, mas, sim, ao ordenador de despesa. Portanto, não há falar em vício processual, decorrente do não chamamento do contador aos autos, no âmbito do TCU.

A propósito, o depoimento do Sr. Carlos Ribeiro Soares, prestado no âmbito da justiça eleitoral (peça 6, pág. 24), apenas ratifica que os valores públicos recebidos foram gastos durante a gestão dos responsáveis.

Além disso, a prestação de contas retificadora foi devidamente avaliada pelo TCU. Seguiu-se a conclusão de que ela não contém nenhum documento que valide os recibos apresentados. Dessa forma, os depoimentos e a retificação da prestação de contas não trazem informações capazes de elidir as irregularidades.

Para justificar a apresentação de recibo, destituído de dados fundamentais, ao invés da nota fiscal da empresa prestadora de serviço, o responsável junta aos autos relação de processos judiciais, em trâmite no TJ/BA, demonstrando que a empresa contratada estava sofrendo execução fiscal e, por essa razão, negou-se a fornecer os documentos fiscais ao DR/PDT/BA. Não apresenta, no entanto, documentos que comprovem a eventual suspensão da inscrição da empresa, pelo fisco da Bahia, em decorrência de execução tributária, por exemplo, o que a impediria de fornecer notas fiscais. Tampouco há, nos autos, documento que demonstre que a empresa estava desobrigada de emitir notas fiscais.

A unidade técnica bem explicitou que o TCU não se prende, rigidamente, à exigência de apresentação de nota fiscal. A capacidade de o documento apresentado comprovar a regular aplicação dos recursos do fundo partidário tem sido suficiente, o que se encerra no âmbito da verdade material. Basta, pois, a efetiva comprovação da despesa.

Ademais, não obstante o recibo não possa ser aceito como documentação fiscal para fins tributários, uma vez que é a emissão da nota fiscal que gera incidência tributária, a Receita Federal do Brasil aceita o recibo para comprovar despesas do contribuinte do imposto de renda, conforme dispõe o art. 1º, alínea “b” da Lei 8.846/1994.

No caso concreto, o problema consiste no fato de que o recibo, para ser aceito como documento fiscal, tem de apresentar, quando menos, alguns elementos característicos essenciais. O recibo não pode prescindir de informações básicas, sobretudo as informações atinentes ao que ele se propõe a atestar, como a indicação da pessoa jurídica beneficiária dos recursos públicos, CNPJ regular e a cabal identificação do signatário. E estes são elementos constitutivos, integrantes de documento, que não se observam nos escritos apresentados.

Portanto, os documentos – que se pretendem recibos – ora acostados aos autos, mostram-se extremamente precários, no que concerne às informações que contêm. Embora o recorrente tenha trazido aos autos três documentos da Justiça do Trabalho da Bahia para comprovar que “Flávia Produção e Marketing Ltda.” tem o nome fantasia “Flávia Filmes”, como consta em um dos recibos (peça 2, fls. 12-14), não é possível identificar nem mesmo o nome, o CPF ou RG do representante da empresa prestadora de serviços signatário.

Nesse sentido, o art. 940 da Lei n. 3.071/1916, Código Civil vigente à época, assim determina, no tocante ao documento oferecido pelo credor como comprovação de quitação de dívida:

*Art. 940. A quitação designará o valor e a espécie da dívida quitada, o nome do devedor, ou quem por este pagou, o tempo e o lugar do pagamento, com assinatura do credor, ou do seu representante.*

Desse dispositivo, conclui-se que, sendo necessária a assinatura do credor ou de seu representante, para que o documento de quitação de dívida seja válido, no mínimo, é necessário que nele esteja identificado o credor ou seu representante, sendo necessário, para isso, o CNPJ da empresa, e nome e CPF de seu representante legal signatário.

Além disso, reitero que a norma a disciplinar a prestação de contas, à época dos fatos, a Resolução TSE 19.768/1996, embora não contivesse regra expressa quanto à imprescindibilidade da apresentação de nota fiscal, para comprovação da aplicação desses recursos, em seu art. 3º, § 1º, alínea “c”, ela expressamente determina que *“as despesas realizadas devem estar acobertadas por documentação fiscal, na forma exigida legalmente.”*

Houvesse, nos autos, outros documentos que pudessem dar respaldo aos fatos que os recibos buscam comprovar, tais como cópias dos cheques eventualmente utilizados para os pagamentos à empresa; extratos bancários, demonstrando movimentação dos referidos recursos, ou qualquer outro registro válido que demonstre nexo de causalidade entre os recursos do fundo partidário e sua efetiva aplicação, poder-se-ia vislumbrar outra orientação, mas eles não existem.

Compulsando os autos, verifico que ao recorrente foram oferecidas diversas oportunidades de apresentar os documentos fiscais requeridos ou outros que subsidiassem aqueles apresentados, ainda na fase interna da TCE (Ofício 88/2001 – MTRE, de 25/10/2001 - peça 1, pág. 39; Ofício 20/2005/SAP/CRIP/SJ, de 3/10/2005 - peça 4, pág.14; Ofício 49/2006/SAP/CRIP/SJ, de 3/3/2006 - peça 4, pág.30; Ofício n.734/2006/SEAPRO/CORIP/SJU, de 11/12/2006 - peça 5, pág. 7; notificação, peça 6, pág. 9 e 10; notificação para comparecimento a interrogatório, peça 6, pág. 18).

As primeiras notificações ocorreram em 2001 e 2005, dentro do prazo mínimo de 5 anos estabelecido para a guarda dos documentos fiscais comprobatórios da aplicação dos recursos. Entretanto, o responsável não apresentou as notas fiscais ou documentação que confirmasse a validade dos recibos. Ao contrário, admitiu não dispor das notas fiscais pelo fato de a empresa eventualmente contratada ter se negado a emití-las.

Portanto, improcedente o argumento de que as notas fiscais poderiam existir e foram descartadas em virtude do transcurso do período mínimo de 5 anos de guarda exigidos pela Lei 9.096/1995. Ressalto, esse assunto já foi tratado em sede do recurso de reconsideração, denegado pelo Acórdão 6.093/2010 – 1ª Câmara, conforme trecho do voto que o subsidiou, transcrito a seguir:

**“8. Vale mencionar as diversas oportunidades oferecidas ao ora recorrente de apresentar os documentos fiscais requeridos. Registra o relatório que embasou o Acórdão ora questionado:**

*‘8. A Comissão de TCE [do TRE/BA] ofereceu novas oportunidades de manifestação a todos os interessados, possibilitando o acompanhamento do processo e apresentação de fatos modificativos.’*

*9. Por seu turno, já no âmbito desta Corte, nova oportunidade se deu por intermédio da citação promovida (fls. 386/8 - v. 1). Novamente, ausentes.*

*10. Na presente fase processual, o responsável Severiano Souza socorre-se de recurso de reconsideração, alegando que ‘juntou comprovantes de despesas’, quais sejam os ‘recibos emitidos por Flávia Produções e Marketing e por Produtora Flávia Filmes’ (fl. 8 - anexo 3).*

11. *Mostra-se, mais uma vez, necessário repisar que tais documentos não se mostram compatíveis às normas disciplinadoras da prestação de contas dos partidos políticos, dispositivos legais mencionadas no relatório que antecede este voto.*

12. *Por fim, sequer existem nos autos documentos outros, a exemplo de extratos bancários ou cópias dos cheques emitidos em pagamento, que pudessem, subsidiariamente, dar suporte e eficácia aos recibos juntados.*

13. *Assim é que, considerando que este responsável deixou transcorrer mais uma oportunidade de apresentar documentação probatória da boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, acompanho as proposições uniformes de mérito, no sentido de manter a irregularidade de suas contas.”*

Acrescento, por fim, que, nos termos do art. 211 do RI/TCU, não cabe considerar as contas do recorrente ilíquidas. Nos estritos termos regimentais, essa possibilidade existe somente para o caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheios à vontade do responsável, que torne materialmente impossível o julgamento de mérito das contas. O exame da situação em tela não permite o vislumbre de nenhum evento que possa ser mesmo assemelhado ao caso fortuito ou de força maior.

Ademais, o responsável, além de não ter cumprido a obrigação legal de exigir da empresa eventualmente contratada **documento fiscal válido, na forma da lei**, não apresentou outros documentos, como a conciliação bancária dos recursos movimentados (prevista no art. 6º, § 4º da Resolução TSE 19.768/1996). Não há falar, por conseguinte, em evento alheio à vontade do recorrente que o tenha impedido de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

Além disso, conforme bem defendeu a Serur, apesar de já terem decorrido 14 anos desde a prática dos fatos questionados, esta TCE foi instaurada nos idos de 2007, tendo sido o recorrente notificado pelo TRE/BA em 27/4/2007 (peça 6, p. 43). Vale mencionar, ainda, que a Resolução-TSE 19.768/1996, vigente à época dos fatos, dispunha que:

*“Art.18 (...)*

***Parágrafo único - A qualquer tempo, a Justiça Eleitoral poderá investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.”***

### III

Pelo exposto, considero que o recorrente não elidiu as irregularidades. Por conseguinte, julgo improcedente o recurso e mantenho o acórdão recorrido nos exatos termos em que prolatado, na forma dos vários pareceres dos autos, ressaltando que os débitos e multas imputados aos responsáveis já foram quitados, o que foi reconhecido pelo Acórdão nº 6.219/2011 – 1ª Câmara, fundado no art. 218 e respectivo § 1º do RI/TCU.

Feitas essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado:

“9.1. conhecer do recurso de revisão, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, aos responsáveis, à Procuradoria da República no Estado da Bahia e ao Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de novembro de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Revisor