



PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

N.º 8.447/2014 - EJGA

N.º 104.498/PGE

Classe 37

Procedência: Brasília-DF

Requerente: Dilma Vana Rousseff

Relator: MINISTRO GILMAR FERREIRA MENDES

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DA REPÚBLICA E VICE. CRITÉRIO ADOTADO NA ANÁLISE DAS CONTAS PELA ASEPA. ABORDAGEM EXCESSIVAMENTE FORMAL. CONSTATAÇÃO DE GRAVES FALHAS NA APRECIAÇÃO DAS CONTAS. CIRCUNSTÂNCIAS QUE COMPROMETEM COMO UM TODO A ANÁLISE EMPREENDIDA PELA ASEPA. PARECER PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. O critério adotado pela ASEPA na análise das contas de campanha em questão pautou-se por uma excessivo rigor formal, considerando-se irregularidades graves falhas de natureza meramente formal.

2. Constatou-se a existência de graves falhas na manifestação da ASEPA, como a contagem em duplicidade das mesmas despesas, no importe de R\$ 4.488.911,65 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, novecentos e onze reais e sessenta e cinco centavos), circunstâncias que comprometem a consistência da apuração efetuada pelo órgão técnico dessa Corte Superior.

3. Chama a atenção o fato de que falhas de tal natureza, constantes no estudo empreendido pela ASEPA, puderam ser constatadas no exíguo prazo de 48 horas concedido ao Ministério Público para emitir parecer.

4. Excetuando-se os vícios apontados neste parecer, considerados de natureza grave pela ASEPA, mas que em realidade não comprometeram a regularidades das contas, tem-se que o valor e a natureza das irregularidades remanescentes não recomendam a sua desaprovação, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

5. Parecer por que sejam aprovadas as contas com ressalvas.

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

cuida-se da prestação de contas da candidata à Presidência da República Dilma Vana Rousseff, em conjunto com seu candidato a Vice-Presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia, referente à arrecadação e à aplicação de recursos na campanha eleitoral de 2014.

Por meio da informação n.º 459/2014, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias desse Tribunal Superior Eleitoral – ASEPA, em manifestação técnica final, sugeriu a desaprovação das contas sob análise, considerando “que o resultado final do exame indica impropriedades que correspondem a 5,22% do total das receitas, e irregularidades que representam 4,05% do total das receitas e 13,88% do total nas despesas declaradas” (f. 802).

Na referida manifestação técnica, apurou-se que as receitas de campanha totalizaram R\$ 350.493.401,70 (trezentos e cinquenta milhões, quatrocentos e noventa e três mil, quatrocentos e um reais e setenta centavos), e as despesas R\$ 350.232.163,64 (trezentos e cinquenta milhões, duzentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos), totalizando a movimentação de R\$ 700.725.565,34 (setecentos milhões, setecentos e vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e trinta e quatro centavos) (f. 778). Da análise da documentação apresentada pelos candidatos, foram apontadas as seguintes impropriedades e irregularidades (ff. 802-804), em apertada síntese:

- a) impropriedades no valor de R\$ 18.304.895,77, que corresponderiam a 5,22% do valor de recursos movimentados na campanha;
- b) irregularidades na arrecadação de recursos, totalizando 4,05% do valor total movimentado, o que representa R\$ 14.184.386,85;
- c) Irregularidades na aplicação de recursos próprios, no valor de R\$ 48.592.795,21, ou 13,88% do valor total de recursos movimentados;
- d) irregularidades na análise das doações indiretas e da

correspondência dos doadores originários, no valor de R\$ 22.070.000,00.

No que tange à prestação do candidato Michel Miguel Elias Temer Lulia, apurou-se a existência de irregularidades na aplicação de recursos próprios, no valor de R\$ 466.233,40, que correspondem a 0,13% do total movimentado.

Em vista da exiguidade do prazo para manifestação do Ministério Público Eleitoral, de apenas 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 53 da Resolução/TSE n.º 23.406/2013, a análise da prestação de contas terá por base a informação n.º 459/2014-ASEPA.

É o breve relatório.

II.

Da livre redistribuição do processo

Esta Procuradoria Geral interpôs agravo regimental nestes autos em face da livre redistribuição do processo, que encontrava-se sob a relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, ao Ministro Gilmar Ferreira Mendes, destacando a inobservância do Regimento Interno desse Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que, em casos de vacância de Ministro efetivo, o art. 16, § 8.º, do citado Diploma, prevê o encaminhamento dos processos ao Ministro substituto da mesma classe, e provida a vaga os feitos serão redistribuídos ao titular, salvo se o relator houver lançado visto.

No entanto, a Procuradoria Geral desistiu daquele recurso, destacando: “*Ainda que o MPE entenda que a distribuição deveria ter se pautado no art. 16, § 8º, do RITSE, ao invés de ser submetida ao sistema automático, vê-se que, a esta altura, insistir na tese criaria óbice desnecessário à celeridade no julgamento da prestação de contas, recomendada para o fim de se manter o calendário eleitoral.*”

Do prazo para análise da prestação contas

Dispõe o art. 53 da Resolução/TSE n.º 23.406/2013 que “*o Ministério Público Eleitoral terá vista dos autos da prestação de contas, devendo emitir parecer no prazo de 48 horas*”. Assim, tendo os autos sido recebidos na Procuradoria Geral Eleitoral no dia 8.12.2014, às 15:30h, o termo final do referido prazo recaiu no dia 10.12.2014, às 15:30h.

Registre-se, por oportuno, a exiguidade de tal lapso temporal para a análise de um processo constituído de 3 (três) volumes e nada menos que 245 (duzentos e quarenta e cinco) anexos. Um volume de informações de tal monta demandaria ao menos semanas para uma análise minimamente exauriente. Diante de tal circunstância, a única alternativa viável para que o Ministério Público pudesse se desincumbir de seu *munus* de proceder à análise do presente processo foi focar na manifestação técnica empreendida pela ASEPA às fl. 778-806.

Citem-se, a propósito, as considerações feitas pelos auditores do Tribunal de Contas da União (TCU), da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Banco Central do Brasil (BCB), em atendimento a requisição da Presidência desse Tribunal Superior Eleitoral, acerca da exiguidade do prazo para conclusão da análise das presentes contas eleitorais, o que aponta para a premente necessidade de revisão da legislação eleitoral no que atinge ao julgamento de prestação de contas de campanha, pois, conforme destacaram os auditores do Tribunal de Contas da União, os prazos previstos pelo legislador dificultam a identificação de irregularidades na arrecadação e aplicação dos gastos (fl. 799).

Some-se à dificuldade temporal criada pela legislação de regência, o verdadeiro tumulto processual criado durante a instrução deste processo, com a determinação de realização de inúmeras diligências que, a par de em pouco colaborarem para o esclarecimento sobre a correta captação e aplicação de recursos de campanha, acabaram por criar um certo transtorno na marcha processual, dificultando a análise das contas prestadas. Talvez se tempo hábil houvesse para

tanto, tais diligências pudesse ser frutíferas, mas com poucos dias para análise da presente prestação de contas, elas pouco acrescentaram.

Para ilustrar tal assertiva, procede-se a uma breve síntese das diligências determinadas neste processo a partir de 20.11.2014:

a) requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União, da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil (f. 208), o que levou a ASEPA, aliás, a ter de formalizar nos autos pedido para que os presentes autos não fossem retirados daquela assessoria (ff. 211-212);

b) ofício ao Procurador-Geral do Banco Central do Brasil, Dr. Isaac Sidney Menezes Ferreira, requisitando-lhe o extrato eletrônico das movimentações de transferências eletrônicas disponíveis (TED), da forma proposta pela Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias – ASEPA (f. 261);

c) ofício ao Conselho Federal de Contabilidade para, querendo, indicar representante para acompanhar a análise das prestações de contas apresentadas pela candidata eleita para o cargo de presidente da República, Dilma Vana Rousseff, pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores e respectivo Comitê Financeiro Nacional para Presidente da República, referentes à arrecadação e aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral de 2014 (f. 262);

d) ofício à Receita Federal, requisitando os seguintes esclarecimentos solicitados pela ASEPA: (a) informar se houve extrapolação de limite de doação para campanha dos doadores elencados no anexo I; (b) avaliar as empresas constantes do anexo I com capital social e faturamento incompatível com o valor doado; (c) avaliar as empresas constantes do anexo II que não possuem registro de empregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados e da Relação Anual de Informações Sociais; (d) avaliar os fornecedores de bens ou serviços de campanha criados no ano da eleição, conforme anexo III (f. 409);

e) ofício à Receita Federal requisitando a seguinte informação

solicitada pela ASEPA na Informação 454/2014: “*confirmar a existência das empresas (endereço), a idoneidade dos documentos, se o estabelecimento está autorizado a prestar o serviço descrito nas notas fiscais, bem como se a empresa possui faturamento compatível, e registros dos empregados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) [...]”* (f. 477).

§) ofício à Receita Federal requisitando informações sobre o faturamento bruto das empresas a seguir, considerando informações contidas no Ofício n.º 836-RFB-Gabin, que revelam fortes indícios de descumprimento do limite para doação: Saepar Serviços e Participações S.A, Solar BR Participações S.A, Gerdau Aço Especiais S.A, Poto Veículos Ltda, Minerações Brasileiras Reunidas S.A MBR (f. 521).

Dos vícios apontados na manifestação da ASEPA

A ASEPA informou, às fl. 800-801, que as inconsistências encontradas durante o exame da prestação de contas possuem naturezas distintas, e foram classificadas observando o quanto disposto no art. 3.º da Portaria/TSE n.º 488, da seguinte forma:

- “a) Falhas de natureza formal - revelam o descumprimento de normas técnicas que não afetam, no mérito, o exame das contas;
- b) Impropriedades - demonstram o descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, mas que não comprometem, isoladamente, a regularidade das contas prestadas, gerando ressalvas; e
- c) Irregularidades - demonstram o descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, contudo, de maior gravidade e repercussão sobre as contas, as quais podem vir a comprometer a regularidade, a consistência e a confiabilidade das contas prestadas, podendo gerar a desaprovação das contas ou o julgamento pela sua não prestação.”

Das impropriedades observadas na prestação de contas da candidata Dilma Rousseff

Foram constatadas impropriedades na prestação de contas no valor de R\$ 18.304.895,77 (dezoito milhões, trezentos e quatro mil, oitocentos e noventa e cinco reais e setenta e sete centavos), que corresponderiam a 5,22% do valor de recursos movimentados na campanha.

De início, insta ressaltar que, de acordo com o critério adotado pela ASEPA, nos termos do citado art. 3.º da Portaria/TSE n.º 488, impropriedades “*demonstram o descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, mas que não comprometem, isoladamente, a regularidade das contas prestadas, gerando ressalvas*”.

Do valor total apontado como mera impropriedade, destacam-se R\$ 17.524.718,95 (dezessete milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, setecentos e dezoito reais e noventa e cinco centavos), referentes a recursos estimáveis arrecadados, desacompanhados dos respectivos termos de doação, documentação fiscal ou termo de cessão, em desacordo com o disposto no artigo 45 da Resolução/TSE nº 23.406/2014¹.

Ao classificar tal falha como simples impropriedade, agiu bem a ASEPA, na medida em que os recursos foram efetivamente declarados, não tendo sido apontada ausência de especificação quanto aos doadores.

Além disso, para encontrar o valor de R\$ 17.524.718,95 (dezessete milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, setecentos e dezoito reais e

¹ Art. 45. A receita estimada, oriunda de doação/cessão de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro ao candidato, ao partido político e ao comitê financeiro deverá ser comprovada por intermédio de:
I – documento fiscal emitido pela pessoa jurídica doadora e termo de doação por ele firmado;
II – documentos fiscais emitidos em nome do doador ou termo de doação por ele firmado, quando se tratar de doação feita por pessoa física;
III – termo de cessão, ou documento equivalente, quando se tratar de bens pertencentes ao cedente, pessoa física ou jurídica, cedidos temporariamente ao partido político, comitê financeiro ou candidato, acompanhado da respectiva comprovação da propriedade.

noventa e cinco centavos), a ASEPA somou os valores listados no anexo 2 de seu parecer (ff. 808-809) - no total de R\$ 4.768.760,65 (quatro milhões, setecentos e sessenta e oito mil, setecentos e sessenta reais e sessenta e cinco centavos), com os valores listados no anexo 11 de seu parecer (ff. 834-839) - R\$ 12.755.958,30 (doze milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e oito reais e trinta centavos). Ocorre que os recibos enumerados no anexo 2 encontram-se todos eles replicados no anexo 11, com exceção dos recibos de final BR001875 (R\$ 35.000,00), BR001924 (R\$ 118.349,00) e BR001863 (R\$ 126.500,00). Ou seja, excluindo-se os recibos que não foram contados duas vezes (nos anexos 2 e 11), o valor apurado no anexo 2, a título de impropriedade, se reduz a R\$ 279.849 (duzentos e setenta e nove mil, oitocentos e quarenta e nove reais), em face de um valor de 4.768.760,65, apontado pela ASEPA (f. 809).

Apesar de tais valores terem sido listados apenas como impropriedades, trata-se falha gravíssima na manifestação técnica da ASEPA, que compromete as próprias conclusões daquele órgão, fruto, destaque-se novamente, do ínfimo, e por isso absurdo, tempo que a ASEPA teve à sua disposição para analisar tais contas – apenas 11 (onze) dias (f. 778).

Nesse tópico, o órgão técnico dessa Corte constatou, também, a existência de “*recibos eleitorais que comprovam arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro sem assinatura do doador*” (f. 802), no valor de R\$ 1.663.943,20 (um milhão, seiscentos e sessenta e três mil, novecentos e quarenta e três reais e vinte centavos), listados às ff. 807-809. Analisando-se os recibos ali destacados, presentes no anexo 135, constata-se terem os candidatos majoritários nacionais do Partido dos Trabalhadores apontado o valor, bem como as fontes mediata e imediata da doação (diretório estadual do Partido). Trata-se de simples vício formal, atinentes à ausência de assinatura do doador, já que houve identificação do valor recebido, e dos doadores, não havendo qualquer comprometimento quanto à regularidade das contas, razão pela qual a ASEPA deveria ter classificado o vício como falha de natureza formal, e não impropriedade, nos termos do art. 3.º da Portaria/TSE n.º 488.

Das irregularidades na arrecadação de recursos

Apontou-se, na manifestação da ASEPA, que tais irregularidades atingiram a monta de R\$ 14.184.386,85 (catorze milhões, cento e oitenta e quatro mil, trezentos e oitenta e seis reais e oitenta e cinco centavos). Desse valor, constatou-se que R\$ 13.621.016,85 (treze milhões, seiscentos e vinte e um mil, dezesseis reais e oitenta e cinco centavos) referiam-se a registro de doações diretas não declaradas na prestação de contas dos doadores. A relação de tais doadores encontra-se no anexo 3 da manifestação da ASEPA (ff. 810-816), sendo todos eles diretórios estaduais do Partidos dos Trabalhadores, ou comitês financeiros estaduais de tal agremiação.

Aqui, trata-se de claro caso de delimitação de responsabilidades. Os candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República efetivamente declararam o recebimento de tais recursos, bem como especificaram os doadores. Se irregularidade há, ela não pode ser atribuída aos candidatos, que se desincumbiram de seu ônus de prestar as contas devidas. Em verdade, a falha ocorreu por parte dos doadores, órgãos de direção estadual do partido, que estão sujeitos a prestação de contas própria. Atribuir tal falha aos candidatos à Presidência da República equivale a responsabilizá-los por ato de terceiro, para o qual não concorreram. Cuida-se de falha que deve ser imputada aos doadores, a ser apurada e eventualmente sancionada nas prestações de contas por eles apresentadas.

Tal situação, aliás, já foi prevista pelo legislador, conforme se depreende da redação do art. 15-A da Lei n.º 9.096/95, segundo o qual, “*a responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária*”. No caso em apreço, apesar de não se tratar de órgãos partidários de instâncias diferentes, tem-se situação em tudo similar, já que se cuida de candidatos do órgão partidário nacional, recebendo doações de órgão partidário/comitê financeiro de instância inferior, circunstância que recomenda a aplicação, por analogia, do art. 15-A da Lei dos

Partido Políticos.

A par de tais ponderações, constata-se, em tal ponto a existência, quando muito, de irregularidade de cunho formal. Para ilustrar tal assertiva, tome-se o exemplo da substancial doação de R\$ 3.400.542,53, conforme documentação encartada às ff. 166 e 279 do anexo 152. À f. 166, há o recibo eleitoral de doação estimável em dinheiro, oriundo do diretório estadual do Partido dos Trabalhadores em Minas Gerais, tendo como doador originário a pessoa jurídica JBS S.A. Já às ff. 279-280, encontra-se o termo de doação. A ASEPA entendeu que, além de não contabilizado na prestação de contas do diretório estadual, não havia a assinatura do doador (diretório estadual) e nem documento fiscal correspondente. Com todas as vêrias, constata-se terem os candidatos declarado a quantia recebida, bem como as fontes mediata e imediata da doação. O fato de não haver uma assinatura no recibo não compromete a verificação da regularidade das contas.

Das irregularidades na aplicação de recursos

A ASEPA apontou ter sido aplicado irregularmente o valor total de R\$ 48.592.795,21 (quarenta e oito milhões, quinhentos e noventa e dois mil, setecentos e noventa e cinco reais e vinte e um centavos). Desse total, chama a atenção o valor de R\$ 30.588.544,61 (trinta milhões, quinhentos e noventa e dois mil, setecentos e noventa e dois reais, e vinte e um centavos), referentes à constatação de despesas contratadas em data anterior à entrega da primeira e segunda prestações parciais de contas, mas não informadas à época. A esse respeito, pontuou aquele órgão técnico:

“38. Com respeito às ocorrências identificadas nas despesas contratadas em data anterior às entregas da primeira e da segunda prestação de contas parcial, mas não informadas à época, indicadas no item 6.15 da Informação-Asepa nº 450/2014 (fl. 270), o prestador de contas alegou que “Parte das despesas não foram registradas por ocasião da primeira parcial, mas constou da segunda parcial. Outra parte constou da prestação de contas final, ou seja, nenhuma deixou de ser devidamente contabilizada e paga. O fato ocorreu porque foram efetivamente pagas em datas posteriores à apresentação

dos relatórios mencionados, por estarem sob análise do setor financeiro da campanha". Ocorre que a ausência de informações que deveriam constar originariamente nas contas parciais é irregularidade grave, uma vez que retira a tempestividade da publicidade que a Lei Eleitoral prevê que deva ser dada a tais informações, ao tempo em que inviabiliza o eventual exercício da fiscalização concomitante de receitas e despesas durante o curso da campanha, e que pode ser realizada pela Justiça Eleitoral, conforme prevê o caput do art. 662 da Resolução TSE nº 23.406."

A ASEPA considerou tal vício como sendo uma irregularidade, ressaltando que “*a ausência de informações que deveriam constar originariamente nas contas parciais é irregularidade grave, uma vez que retira a tempestividade da publicidade que a Lei Eleitoral prevê que deva ser dada a tais informações, ao tempo em que inviabiliza o eventual exercício da fiscalização concomitante de receitas e despesas durante o curso da campanha*”. Tem-se claro que a falha refere-se ao regime contábil exigido pela ASEPA, diferentemente daquele adotado pelos candidatos em sua prestação. Os candidatos, que adotaram o “regime de caixa”, aquele que impõe a declaração da despesa no momento de sua liquidação. A ASEPA, por seu turno, cobrou adoção do “regime de competência”, aquele no qual a despesa deve ser declarada já no momento da contratação.

Nesse ponto, insta destacar o quanto contido no art. 36, § 2º, da Resolução/TSE n.º 23.406/2013, segundo o qual “*a prestação de contas parcial que não corresponda à efetiva movimentação de recursos ocorrida até a data da sua entrega, caracteriza infração grave, a ser apurada no momento do julgamento da prestação de contas final*”. Note-se que o dispositivo em comento faz expressa alusão à **efetiva movimentação de recursos**. Ora, se ocorreu uma determinada contratação antes da data alusiva à primeira ou à segunda prestação de contas parcial, mas a despesa correspondente não foi ainda liquidada, não houve uma efetiva movimentação de recursos. Tal regra parece ter contemplado um regime contábil de caixa, qual seja, aquele que determina a contabilidade da despesa no momento do desembolso (pagamento). Em sendo assim, não seria correto exigir dos candidatos

que declarassem logo na primeira parcial a contratação de bens ou serviços que sequer haviam sido liquidados.

Nota-se que a falha em questão refere-se, exclusivamente, ao momento em que declaradas as despesas contratadas. Em momento algum a ASEPA efetuou questionamentos sobre a licitude ou efetiva demonstração de tais despesas, voltando-se apenas contra o momento em que declaradas no processo. Assim, não há como considerar tal vício como uma irregularidade “de maior gravidade e repercussão sobre as contas”, nos termos do art. 3.º da Portaria/TSE n.º 488, mas apenas de natureza formal, haja vista não haver dúvidas sobre a efetivação e contabilização das despesas em comento, cingindo-se apenas à discussão do regime contábil escolhido.

Além do valor de R\$ 30.588.544,61 (trinta milhões, quinhentos e noventa e dois mil, setecentos e noventa e dois reais, e vinte e um centavos) acima apontado, também se destaca o valor de R\$ 14.517.341,64 (catorze milhões, quinhentos e dezessete mil, trezentos e quarenta e um reais e sessenta e quatro centavos), atinentes à “*não-apresentação de documentos que comprovem a regularidade de aplicação dos recursos ou irregularidade nos documentos apresentados para comprovar a aplicação, nos termos do artigo 46 da Resolução/TSE n.º 23.406/2014*” (f. 803).

Contudo, muitos dos vícios apontados em tal quesito não comprometem a regularidade das contas, correspondendo, em verdade, a vícios de ordem formal. A análise de tal ponto demonstra, infelizmente, que o critério adotado pela ASEPA na análise de contas de campanha encontra-se vinculado preponderantemente a questões formais.

A ASEPA mencionou que tais irregularidades estariam descritas nos anexos 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15 e 16 da informação n.º 459/2014.

No anexo 4 (ff. 817-818), verifica-se a alegada ausência de comprovação de despesa no valor de R\$ 670.000,00 (seiscentos e setenta mil reais).

Contudo, os documentos de ff. 100-113 do anexo 240 comprovam a contratação da despesa atinente à produção de material gráfico, constando ali nota fiscal, cópia do *folder* encomendado, TED e termo de entrega. O que mais falta para comprovar a contratação da despesa na ótica da ASEPA?

Já no anexo 5 (ff. 819), a ASEPA destacou o documento n.º 092327, um TED no valor de R\$ 168.930,00, pagos ao escritório de advocacia “Severo & Advogados Associados”, despesa considerada irregular apenas porque a nota fiscal correspondente teria sido preenchida em computador. Ora, tal vício não macula a regularidade das contas, sendo de índole meramente formal, quando muito.

Ainda no anexo 5, consta despesa no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), referentes a uma doação ao diretório regional do Partido dos Trabalhadores em São Paulo. Há no processo a cópia do TED identificando doador e beneficiário (f. 513 do anexo 5). Aqui, não se pode responsabilizar os candidatos majoritários nacionais pela ausência de declaração na prestação de contas do beneficiário.

Também no anexo 5, constata-se a existência de dois TEDs em favor da pessoa jurídica “Pássaro Azul Táxi Aéreo Ltda”, cada um no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), cujas irregularidades referir-se-iam à emissão de notas fora da data. Mais uma irregularidade de natureza formal.

No anexo 6 (f. 820), são citados dois documentos referentes à contratação dos serviços gráficos junto à pessoa jurídica “EGM Gráfica e Editora Ltda”, um no valor de R\$ 51.600,00 (cinquenta e um mil e seiscentos reais) e o outro no valor de R\$ 61.920,00 (sessenta e um mil e novecentos e vinte reais), ao argumento de que não haveria comprovação quanto ao que estaria registrado na arte. Contudo, a própria ASEPA ressaltou ter sido comprovado que a gráfica produziu os quantitativos encomendados, e que os valores transacionados constam nas notas fiscais. Com a devida vénia, não se trata de erro que prejudique a regularidade das contas.

No anexo 8, foram consideradas irregulares despesas no valor de R\$ 9.788,20 (nove mil, setecentos e oito e oito reais e vinte centavos), tão somente porque os bens adquiridos para campanha – fragmentadoras de papel e quadro branco – não foram lançados no campo “bens móveis”. Com todas as vêniás devidas, trata-se de um arrobo de formalismo, revelando um critério para a análise das contas fortemente baseado em elementos puramente formais, despreocupado com o real escopo da prestação de contas, que é o de averiguar a licitude da captação e gasto de recursos em campanha.

No anexo 12 (f. 840), foram listadas uma série de despesas com transporte de carga aérea, totalizando R\$ 1.069.823,16 (um milhão, sessenta e nove mil, oitocentos e vinte e três reais e dezesseis centavos). A ASEPA considerou irregulares tais despesas por ausência de documento fiscal, apesar de aquele órgão ter observado terem sido apresentadas as notas de despacho aéreo, circunstância que comprova a efetiva utilização do serviço. Ou seja, tal irregularidade está longe de configurar um vício material. Aliás, a ASEPA exige para demonstração da regularidade de despesas de tal natureza cópia do DACTES (documento auxiliar do conhecimento de transporte eletrônico). Contudo, conforme demonstraram os candidatos, tal documento não é de emissão obrigatória no Estado de São Paulo, nos termos dos arts. 9º, 10, 124, 125, 152 e 213 do RICMS/2000-SP (f. 626).

A mesma observação pode ser estendida às despesas constantes do anexo 13 (fls. 841-843), nos valores de R\$ 292.471,19 (duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e setenta e um reais e dezenove centavos), R\$ 256.673,11 (duzentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e setenta e três reais e onze centavos), R\$ 353.344,38, R\$ 90.337,48, 75.967,48, R\$ 58.579,14, R\$ 120.541,70, R\$ 10.802,66 (dez mil, oitocentos e dois reais e sessenta e seis centavos), contratadas junto à pessoa jurídica “Realiza Express Cargas Aéreas Ltda”, concorrentes à utilização de serviço de transporte aéreo, considerado irregular por ausência de documentação fiscal, situação igualmente verificada no anexo 4 (f. 817), cuja despesa teve o valor de R\$ 248.297,76 (duzentos e quarenta e oito mil, duzentos e noventa e sete reais e

setenta e seis centavos).

Ainda no campo de despesas com transporte aéreo, chama a atenção as despesas relacionadas no anexo 16 (f. 847), também contratadas junto à sociedade “Realiza Express Cargas Aéreas Ltda”, nos valores de R\$ 253.674,88 e R\$ 293.471,67. Aqui, há as notas de conhecimento de transportes, as faturas, e até mesmos os citados DACTES, demonstrando a regularidade da despesa, com a efetiva contratação e realização do serviço contratado (fls. 93-130 e 156-188, do anexo 37). Quanto à existência de faturas referentes ao serviço de transporte aéreo prestado, destaque-se que essa Corte Superior, quando da análise da prestação de contas do Comitê Financeiro Nacional do Partido dos Trabalhadores, constituído para as eleições de 2010, deparou-se com irregularidade muito semelhante à presente, na qual as despesas com passagens aéreas e hospedagens somente poderiam ser comprovadas por meio de faturas. Naquela oportunidade, esse Tribunal Superior aprovou as contas com ressalvas. No que tange à irregularidade em questão, destacou o Ministro Henrique Neves, naquela ocasião, que:

“Em relação ao quarto item, que se refere a passagens de transportes e a hotéis, retorno à transparência, por onde iniciei o voto. Todos esses recursos, pelo que entendi, transitaram pelas contas, como deve ocorrer, e a empresa de turismo foi paga com esses recursos. Se ela, eventualmente, não prestou o serviço pelo qual recebeu é questão a ser examinada, não nesse processo, mas em processos próprios, por meio dos interessados que poderão mover as ações, inclusive, na área cível ou em outra área, a fim de apurar o fato se a empresa emitiu fatura de serviço não prestado.

Pelo que comprehendi do voto do Ministro Relator, do relatório e da sustentação oral, as faturas foram emitidas inclusive com a identificação de quem viajou, por onde viajou ou onde ficou hospedado. Isso para mim é mais do que suficiente, porque, a partir do momento em que se colocar em dúvida uma fatura, posso também, dentro desse raciocínio, colocar em dúvida qualquer nota fiscal.

Então, há uma série de situações que, se existirem, devem ser pesquisadas, apuradas, mas não comprometem a transparência do processo de prestação de contas. Na prestação de contas, foi dito que foi recebido determinado valor de dinheiro, dinheiro esse gasto de tal forma, conforme tal documentação contábil. Se houver

qualquer irregularidade, pode-se fazer a apuração pelos meios próprios.” (Destacamos)

Voltando ao citado anexo 13 das informações da ASEPA (f. 841), verifica-se irregularidade no importe de R\$ 278.000,00 (duzentos e setenta e oito mil reais), contratada junto à sociedade “VR Gráfica e Editora LTDA ME”, em razão de o CNAE da empresa não guardar pertinência com o serviço prestado. Ocorre que, em consulta ao Cadastro Nacional de Empresas – CNE, constata-se que o objeto social da empresa guarda pertinência com o objeto do contrato, já que lá conta “impressão de material para uso industrial, comercial e publicitário”. Ou seja, a ASEPA se apegou a uma irregularidade fiscal da pessoa jurídica contratada, para sugerir a rejeição das presentes contas.

Continuando no anexo 13 (f. 841), a ASEPA apontou irregularidade na despesa de R\$ 1.458.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e oito mil reais), que tinha como fornecedora a sociedade “Focal Confecção e Comunicação Visual LTDA EPP”, descrita no documento fiscal NFS-e nº 1290 (f. 64 do anexo 40), em razão dos itens e valores das DANFE – Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica, não corresponderem integralmente aos da Nota Fiscal de Serviços. Contudo, se considerarmos apenas os itens descritos nas referidas DANFEs que possuem correlação com a NFS-e 1290, verifica-se que R\$ 1.352.700,00 (um milhão, trezentos e cinquenta e dois mil e setecentos reais) estariam comprovados, o geraria uma inconsistência de apenas R\$ 105.300,00 (cento e cinco mil e trezentos reais).

Em síntese, da análise por amostragem das irregularidades concernentes à “*não apresentação de documentos que comprovem a regularidade de aplicação dos recursos ou irregularidade nos documentos apresentados para comprovar a aplicação, nos termos do artigo 46 da Resolução/TSE nº 23.406/2014*” (f.), no valor de R\$ 14.517.341,64 (catorze milhões, quinhentos e dezessete mil, trezentos e quarenta e um reais e sessenta e quatro centavos), verifica-se a adoção de critérios de excessivo rigor formal para análise das contas, que em nada colaboram

² TSE, processo: PC n.º 4080-52, rel. Min. Hamilton Carvalhido, PSESS 9.12.2010.

para a verificação da licitude dos gastos de campanha, com a sugestão de sua rejeição com base em aspectos formais, mesmo quando se verifica a efetiva realização da despesa, seu pagamento, o objeto do contrato e a identificação do contratado. Somando apenas os valores acima citados, como exemplos de despesas que a ASEPA considerou irregulares, tem-se a importância de R\$ 6.036.922,81 (seis milhões, trinta e seis mil, novecentos e vinte e dois reais e oitenta e um centavos), correspondentes a irregularidades meramente formais.

Ou seja, somente no capítulo “Irregularidades na aplicação de recursos” (fl. 803-804), onde a ASEPA constatou falhas na ordem de R\$ 48.592.795,21 (quarenta e oito milhões, quinhentos e noventa e dois mil, setecentos e noventa e cinco reais e vinte e um centavos), por meio de uma análise meramente superficial dos autos, que é o que o exíguo prazo de 48 horas permite ao Ministério Público fazer, verifica-se que ao menos R\$ 35.272.767,42 são de natureza formal, já que em relação a esse último valor não se constata nenhum vício que comprometa a verificação da regularidade das contas, e nenhuma aplicação irregular.

Das irregularidades na análise das doações indiretas e da correspondência dos doadores originários

Em tal ponto, a ASEPA concluiu que tais irregularidades atingiram o valor total de R\$ 22.070.000,00 (vinte e dois milhões e setenta mil reais). Destaca-se desse montante a importância de R\$ 16.070.000,00 (dezesseis milhões e setenta mil reais), correspondentes à ausência de registro pelo beneficiário de doações indiretas efetuadas a outros prestadores de contas. A esse respeito, apontou a ASEPA que (fl. 795-796):

“41. Sobre o item 7.3 (fl. 270), referente doação efetuada a outros prestadores de contas e que não foi registrada pelo beneficiário, no valor total de R\$16.070.000,00, conforme Anexo 34, desta informação. O prestador de contas alega que “As prestações de contas foram devidamente confirmadas após emissão dos relatórios das diligências” (fl. 459).”

Aqui, e mais uma vez, tem-se clara sugestão de responsabilização dos candidatos do órgão nacional do partido por falhas cometidas por instâncias inferiores da agremiação/candidatos a pleitos estaduais, os quais são pessoalmente responsáveis por suas falhas, já que sujeitos, também, a prestarem contas. O vício em questão diz respeito a doações efetuadas pelos candidatos do órgão nacional a outras instâncias partidárias, ou a candidatos que disputaram as eleições estaduais, conforme se verifica às fl. 378-383, mas que não declararam o recebimento de tais recursos. Evidente ato de terceiro, não dos candidatos a Presidência da República, não devendo os últimos serem por eles responsabilizados.

O mesmo pode ser dito quanto ao valor de R\$ 1.100.000,00 (um milhão e cem mil reais), apontado no mesmo tópico. Sobre isso, manifestou-se a ASEPA:

“42. Registra-se que não foi possível conferir os dados relativos às doações INDIRETAS efetuadas a outros prestadores de contas, em virtude da ausência da prestação de contas do beneficiário, no valor total de R\$1.100.000,00, como apontado no item 7.4 da Informação-Asepa nº 450/2014 (fl. 270), conforme demonstrado a seguir.”

Tal falha foi constada, também, em razão da ausência de declaração, na prestação de contas dos beneficiários, dos valores repassados pelos candidatos ao pleito majoritário nacional. Ou seja, eles cumpriram seu dever de prestar contas quanto à destinação dos recursos de campanha, porém, os beneficiários não. Ato de terceiro não imputável aos candidatos responsáveis por esta prestação.

Nesse tópico da manifestação da ASEPA, também encontrou-se grave falha que compromete as conclusões daquele órgão técnico. Destacou-se a existência de “*inconsistência entre a identificação das doações indiretas declaradas na prestação de contas em confronto com as prestações de contas dos doadores e/ou informações prestadas à Justiça Eleitoral*” (f. 804). Sobre tal inconsistência manifestou-se a ASEPA no seguinte sentido (f. 795):

“39. Com respeito ao exame de doações indiretas persiste a inconsistência entre as informações declaradas por outros prestadores em suas respectivas contas, e aquelas declaradas nas contas em exame, no que se refere ao CNPJ e nome do doador originário, no valor total de R\$ 4.340.000,00, conforme detalhado no Anexo 10, desta informação. Diligenciado, o prestador de contas alegou que: “Os CNPJs divergentes serão devidamente regularizados na retificadora.”. Após verificação da retificadora, constatou-se que os dados não foram inteiramente retificados, apesar de modificado o valor total.”

(Grifo nosso)

Nesse particular, tratava-se de doações efetuadas a beneficiários também sujeitos a prestação de contas (órgãos partidários inferiores/comitês financeiros), advindas dos candidatos ao pleito majoritário nacional. A ASEPA, em sua conclusão de fl. 802-804, apontou que tal irregularidade alcançava a monta de R\$ 4.340.000,00 (quatro milhões, trezentos e quarenta mil reais). Todavia, em sua fundamentação, à fl. 795, a ASEPA asseverou que *“após verificação da retificadora, constatou-se que os dados não foram inteiramente retificados, apesar de modificado o valor total”*. **Ora, conquanto afirme ter sido modificado o valor total após esclarecimentos prestados pelos candidatos, a ASEPA lançou, em sua conclusão o mesmo valor.** Tal circunstância compromete a conclusão do órgão técnico desse Tribunal, na medida em que não se tem a exata noção da proporção em que tal valor foi modificado. Ou seja, aquele órgão claramente dá a entender que após a retificadora teria havido uma redução do valor irregular, no entanto, lança em sua conclusão o valor total constatado antes da apresentação da retificadora. **A pergunta que fica é: qual o valor teria sido reduzido com a prestação retificadora? Uma quantia substancial? Uma quantia irrisória? A ausência de uma resposta segura compromete seriamente a consistência da manifestação da ASEPA quanto à irregularidade de R\$ 4.340.000,00!**

Mais uma vez, urge salientar que a ocorrência de falha de tal natureza deve-se ao exíguo tempo que os integrantes da ASEPA tiveram para analisar a presente prestação de contas, tendo realizado um trabalho hercúleo, em vista da

quantidade de informações analisadas neste processo.

Conclusão

Não se constatou na presente prestação de contas doações de fontes vedadas ou utilização de recursos que não tenham sido contabilizados. Quer-se com isso dizer não ter se verificado a presença de vícios graves que apontassem para a prática de ilícitos eleitorais. Deve ser levado em conta que “*o instituto de prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite a realização de contrastes e avaliações, bem como o controle financeiro do certame. Esse controle tem o sentido de perscrutar e cercear o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico, conferindo-se mais transparência e legitimidade às eleições*”³.

O Ministério Público Eleitoral, com a devida vênia, não concorda com os critérios adotados pela ASEPA na análise da presente prestação de contas, uma abordagem excessivamente formal, como revelam os inúmeros exemplos acima citados, constatados por meio de um simples “passar de olhos” no processo. Sim, porque o tempo de análise das contas concedido ao Ministério Público – 48 horas – permitia nada mais do que isso!

Sem apontar nenhum vício que comprometesse a regularidade na aplicação de recursos de campanha, a ASEPA opinou pela desaprovação das contas. O exemplo mais eloquente do que se está aqui a dizer materializa-se no principal “irregularidade material” apontada por aquele órgão, no valor de R\$ 30.588.544,61, referente à “*constatação de despesas contratadas em data anterior à entrega da primeira prestação de contas parcial, mas não informadas à época*”. Em momento algum a ASEPA efetuou questionamentos sobre a licitude ou efetiva demonstração de tais despesas, voltando-se apenas contra o momento em que declaradas no processo.

Isso sem falar nos graves erros constatados na análise das contas, como a citada contagem em duplicidade das mesmas despesas, no

³ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**. 9^a ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2013. P. 336.

importe de R\$ 4.488.911,65 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, novecentos e onze reais e sessenta e cinco centavos), o que torna pouco sólida a análise levada a cabo pelo órgão técnico dessa Corte, mormente se considerarmos que tais falhas foram constatadas por meio de uma análise superficial do processo.

Tem-se, pois, que retirando-se dos cálculos da ASEPA os valores acima destacados, as eventuais irregularidades encontradas não chegam sequer a 10% do valor total movimentado na campanha, conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO RESUMO		
Item	ASEPA	MPE
Receitas dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República	350.493.401,70	350.493.401,70
Inconsistências nas receitas dos candidatos	32.489.282,62	14.379.354,12
Percentual de inconsistência nas receitas dos candidatos	9,27%	4,10%
Despesas dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República	350.232.163,64	350.232.163,64
Inconsistências nas despesas dos candidatos	70.662.795,21	12.587.327,79
Percentual de inconsistência nas despesas dos candidatos	20,18%	3,59%

Candidata a Presidência da República						
ASEPA			MPF			
1.	Impropriedades	Valor (R\$)	%	Retificação (R\$)	Remanescente (R\$)	%
1.1	Recibos eleitorais que comprovam arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro sem assinatura do doador.	1.663.943,20	0,47	1.663.943,20	-	-
1.2	Recursos estimáveis arrecadados desacompanhados dos respectivos termos de doação, documentação fiscal ou termo de cessão, em desacordo ao disposto no artigo 45 da Resolução-TSE nº 23.406/2014.	17.524.718,95	5,00	4.488.911,65	13.035.807,30	3,72
1.3	Pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal.	79.676,82	0,02	-	79.676,82	0,02
1.4	Divergência na identificação do doador informado nos recibos eleitorais e o constante no extrato bancário: (I) RE 000130100000BR003600 - CNPJ 20.570.274/0001-23; extrato bancário - CPF 049.561.178-68 (II) RE 000130100000BR003609 - CNPJ 16.404.287/0001-55; extrato bancário - CNPJ 16.404.287/0033-32.	700.500,00	0,20	-	700.500,00	0,20
		Total	18.304.895,77	5,22	6.152.854,85	13.815.984,12
2.	Irregularidades na arrecadação de recursos	Valor (R\$)	%	Retificação (R\$)	Remanescente (R\$)	%
2.1	Divergência no nome do doador declarado na prestação de contas e o constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.	6.500,00	-	-	6.500,00	0,01
2.2	Registro de doações diretas recebidas na conta em exame e não declaradas pelos prestadores de contas que efetuaram a doação	13.621.016,85	3,89	13.621.016,85	-	-
2.3	Ausência de registro de doação recebida na prestação de contas em exame.	206.870,00	0,06	-	206.870,00	0,06
2.4	Divergência entre as informações prévias coletadas de doadores (circularização, notas fiscais eletrônicas) e as declaradas na prestação de contas.	100.000,00	0,03	-	100.000,00	0,03
2.5	Divergência na identificação do doador informado no recibo eleitoral nº 000130100000BR003616 (CNPJ 51.724.722/0001-23) e o constante na prestação de contas - RDA - (CNPJ nº 12.989.780/0001-23)	250.000,00	0,07	-	250.000,00	0,07
		Total	14.184.386,85	4,05	13.621.016,85	563.370,00

3.	Irregularidades na aplicação de Recursos	Valor (R\$)	%	Retificação (R\$)	Remanescente (R\$)	%
3.1	Não apresentação de documentos que comprovem a regularidade de aplicação dos recursos ou irregularidade nos documentos apresentados para comprovar a aplicação, nos termos do artigo 46 da Resolução-TSE nº 23.406/2014.	14.517.341,64	4,15	5.976.922,81	8.540.418,83	2,44
3.2	Pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal.	449.676,82	0,13	-	449.676,82	0,13
3.3	Divergência entre as transferências diretas efetuadas a outros prestadores de contas em confronto com as contas dos beneficiários.	333.090,50	0,10	-	333.090,50	0,10
3.4	Ausência de registro de transferências diretas declaradas por outros prestadores de contas	629.737,74	0,18	-	629.737,74	0,18
3.5	Divergência entre informações prévias coletadas de fornecedores e aquelas constantes da prestação de contas em exame	75.000,00	0,02	-	75.000,00	0,02
3.6	Omissão de registro na prestação de contas de despesas obtidas em informações prévias coletadas de fornecedores (circularização, notas fiscais eletrônicas).	1.999.403,90	0,57	-	1.999.403,90	0,57
3.7	Constatação de despesas contratadas em data anterior à entrega da primeira prestação de contas parcial, mas não informadas à época	30.588.544,61	8,73	30.588.544,61	-	-
Total		48.592.795,21	13,88	36.565.467,42	12.027.327,79	3,43
4.	Irregularidades na análise das doações indiretas e da correspondência dos doadores originários	Valor (R\$)	%	Retificação (R\$)	Remanescente (R\$)	%
4.1	Inconsistência entre a identificação das doações indiretas declaradas na prestação de contas em confronto com as prestações de contas dos doadores e/ou informações prestadas à Justiça Eleitoral	4.340.000,00		4.340.000,00	-	-
4.2	Incompatibilidade entre o valor total doado pelo doador originário e aquele transferido para outros prestadores de contas	560.000,00		-	560.000,00	0,16
4.3	Ausência de registro pelo beneficiário de doações indiretas efetuadas a outros prestadores de contas	16.070.000,00		16.070.000,00	-	-
4.4	Ausência de registro na prestação de contas em exame de doação efetuada e registrada por outro prestador de contas	1.100.000,00		1.100.000,00	-	-
Total (de Recursos Próprios)		22.070.000,00		21.510.000,00	560.000,00	0,16

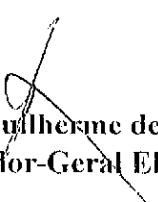
Candidato a Vice-Presidência da República						
1.	Irregularidades na aplicação de Recursos	Valor (R\$)	%	Retificação (R\$)	Remanescente (R\$)	%
1.1	Não apresentação de documentos que comprovem a regularidade de aplicação dos recursos ou irregularidade nos documentos apresentados para comprovar a aplicação, nos termos do artigo 46 da Resolução-TSE nº 23/406/2014	466.233,40	0,13	-	466.233,40	0,13
	Total	466.233,40	0,13	-	466.233,40	0,13

É certo que a jurisprudência dessa Corte Superior entende que “*são inaplicáveis os princípios da razoabilidade e proporcionalidade ante a ausência de elementos no acórdão regional que permitam verificar o valor total de recursos movimentados na campanha*”⁴. No entanto, conforme frisado, no caso em apreço foi possível a verificação da movimentação financeira havida na campanha, sendo recomendável, pois, a aplicação dos referidos princípio de índole constitucional, com a provação das contas com ressalvas.

III.

Por tais razões, o Ministério Públíco Eleitoral manifesta-se por que sejam aprovadas, com ressalvas, as contas sob análise.

Brasília, 10 de dezembro de 2014.


Eugenio José Guilherme de Aragão
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

⁴ TSE, processo: AgR-AI - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 50940, rel. Min. Henrique Neves, DJe 25.11.2014.