



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 976-13.2014.6.00.0000 – CLASSE 25 – BRASÍLIA –  
DISTRITO FEDERAL**

**Relator:** Ministro Gilmar Mendes

**Requerente:** Dilma Vana Rousseff (PT)

ELEIÇÕES 2014. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA AO CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PARTIDO DOS TRABALHADORES. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, versam os autos sobre a prestação de contas referente à arrecadação e à aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral de 2014 da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) eleita para o cargo de presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

Pela Informação nº 176/2014, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa) noticiou a entrega da primeira prestação de contas parcial, nos termos do art. 36 da Res.-TSE nº 23.406/2014.

Em despacho de 11.8.2014, o então relator, Ministro Henrique Neves da Silva, determinou o encaminhamento do feito à unidade técnica para início da análise das contas apresentadas, considerado o disposto no art. 37, § 1º, da referida norma (fl. 5).

Na Informação nº 269/2014, a Asepa comunicou ao então relator a entrega da segunda parcial da prestação de contas, em obediência ao art. 36 da Res.-

TSE nº 23.406/2014 (fl. 9). Em seguida, determinou-se o início da análise da contabilidade (fl. 12).

Em 6.10.2014, o ministro relator, com base no art. 49, § 1º, da Res.-TSE nº 23.406/2014, determinou à prestadora de contas o cumprimento, no prazo de três dias (fl. 20), das diligências sugeridas pela unidade técnica na Informação nº 354/2014-Asepa (fls. 14-18). Na petição protocolada sob o nº 30.357/2014 (fls. 27-28), a candidata solicitou a dilação, por mais 72 horas, do prazo anteriormente fixado, pedido que foi deferido nos termos do despacho de 10.10.2014 (fl. 29).

Às fls. 32-70, foram apresentados informações e documentos, com o objetivo de cumprir as diligências determinadas, tendo os autos sido encaminhados à Asepa para dar prosseguimento à análise das contas (fl. 72).

Em 14.11.2014, tendo em vista o encerramento do primeiro biênio do Ministro Henrique Neves da Silva, então relator, os autos me foram redistribuídos nos termos do despacho de fl. 75, proferido pelo presidente, Ministro Dias Toffoli.

Dessa decisão, foram interpostos agravos regimentais pelo MPE, em 17.11.2014 (fls. 79-82), e pela prestadora de contas, em 19.11.2014 (fls. 198-204).

A Procuradoria-Geral Eleitoral e os prestadores de contas apresentaram pedido de desistência dos respectivos agravos regimentais.

Recebidos os autos no gabinete, solicitei informações à Asepa sobre as diligências já requeridas e realizadas e determinei que todas as previstas no PA nº 1662-05/DF fossem, doravante, informadas ao meu gabinete à medida que ocorressem (fl. 84).

Às fls. 86-107, a Asepa manifestou-se nos autos. Relacionou as atividades já desenvolvidas para o exame das contas, relatando, inclusive, as circularizações por ela promovidas.

Mediante despacho de 20.11.2014, solicitei à Presidência deste Tribunal Superior a requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União, da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil, observado o contido no art. 30, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 e no art. 48 da Res.-TSE nº 23.406/2014 (fls. 208-209). Em 29.11.2014 (fl. 262), determinei, ainda, que fosse acionado o Conselho Federal de Contabilidade para, querendo, indicar representante para acompanhar a análise das prestações de contas, indicação efetuada à fl. 589.

Por solicitação da unidade técnica e com o objetivo de facultar o acesso dos eventuais interessados aos autos e proporcionar maior agilidade na análise das contas, autorizei a digitalização integral dos autos e determinei fosse o respectivo arquivo disponibilizado no sítio eletrônico do TSE, a fim de dar ampla publicidade à contabilidade apresentada (fls. 233-234 e 237). Na mesma data, aprovei a proposta de planejamento para o exame das contas, bem como os parâmetros para a técnica contábil de amostragem a ser utilizada, nos termos sugeridos pela Asepa (fls. 235-236).

Em 25.11.2014, a requerente apresentou a prestação de contas final, consoante estabelecido no art. 38, § 1º, da Res.-TSE nº 23.406/2014, tendo sido publicado, no dia 26 subsequente, o edital a que se refere o art. 43 da referida norma (fl. 253).

Considerado o volume financeiro registrado na prestação de contas e atendendo proposta da Asepa, determinei fosse o Banco Central do Brasil oficiado a enviar o extrato eletrônico das movimentações de transferências eletrônicas disponíveis (TED) referentes ao período de 1º de julho a 30 de novembro de 2014 (fls. 260-261). Às fls. 428-429, foi juntada aos autos a mídia apresentada pelo Banco Central do Brasil com o documento requerido.

Conforme autorização concedida pelo Plenário deste Tribunal no julgamento do PA nº 1662-05/DF, em 16.10.2014, a Asepa expediu diretamente à requerente as diligências decorrentes do exame das suas contas, nos termos da Informações nº 450/2014 (fls. 263-386) e nº 455/2014 (fls. 734-774), tendo a prestadora de contas sobre elas se manifestado às fls. 435-462, 558-569 e 600-613, 615-637, 655-656.

Pelos despachos de 1º e 3.12.2014, acolhi sugestões apresentadas pela unidade técnica e solicitei à Receita Federal do Brasil informações, consoante disposto nas Informações nºs 451 e 454/2014 (fls. 409 e 477).

Em 4.12.2014, autorizei o fornecimento de cópia digital do extrato eletrônico das movimentações de transferências eletrônicas disponíveis (TED), solicitada pela prestadora de contas (fl. 481).

Em 5.12.2014, os servidores requisitados da Receita Federal do Brasil, do Banco Central do Brasil e do Tribunal de Contas da União (fls. 579-582) apresentaram suas análises sobre as contas.

Na mesma data, proferi despacho (fl. 520) em que facultei à prestadora de contas a possibilidade de se manifestar, no prazo de 24 horas, quanto às informações prestadas pela Receita Federal no Ofício nº 836-RFB-Gabin, de 5.12.2014 (fls. 522-556) – relativamente a doações para a campanha em valor acima do limite legal –, além de determinar fosse esse órgão oficiado para informar o faturamento bruto das empresas listadas no referido documento (fl. 521). A prestadora de contas manifesta-se sobre o tema às fls. 642-653.

Em petição protocolada sob o nº 35.487/2014, apensada a estes autos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e a Coligação Muda Brasil impugnam as contas apresentadas pela candidata eleita ao argumento de que não foi observado o limite de gastos inicialmente fixado pelo respectivo partido. Apontam que foi requerida a ampliação desse limite no dia 24 de outubro, mas ressaltam que, segundo o art. 4º, § 9º, da Res.-TSE nº 23.406/2014, o patamar somente pode ser superado após a autorização. Assim, pugnam pela aplicação das sanções previstas no art. 4º da citada norma e pela desaprovação das contas.

Alegam haver nas contas omissão de despesas atinentes à criação e à manutenção do sítio eletrônico “Muda Mais”, utilizado como instrumento de campanha eleitoral da então candidata (Rp nº 1287-04/DF), pois não há registro de pagamento à empresa responsável pela referida página na Internet sob a rubrica “Criação e inclusão

de páginas na Internet". Defendem ser a omissão intencional e grave a justificar a desaprovação da contabilidade apresentada pela candidata.

Por fim, sustentam a irregularidade do valor apresentado pela prestadora de contas, relativo ao ressarcimento de despesas com o transporte oficial da Presidência da República (aeronave), especialmente se comparado com a quantia ressarcida sob aquela mesma rubrica na prestação de contas da campanha eleitoral de 2006.

Com o objetivo de conferir celeridade ao trâmite da citada impugnação, sem, contudo, obstaculizar a análise da respectiva prestação de contas, a impugnação foi autuada como Petição nº 1889-92, tendo sido aberta vista à parte contrária, nos termos do art. 43, § 1º, da Res.-TSE nº 23.406/2014 (fl. 13 do apenso).

Na defesa de fls. 21-34 do apenso, a prestadora de contas, em resumo, argumenta que o limite estabelecido foi de R\$383.000.000,00 (trezentos e oitenta e três milhões de reais) e que o valor total gasto da campanha teria sido de R\$350.575.063,64 (trezentos e cinquenta milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, sessenta e três reais e sessenta e quatro centavos), respeitado, dessa forma, o limite fixado.

Com base no art. 18 da Lei nº 9.504/1997, sustenta que o valor máximo de gastos deve ser considerado de forma global, ou seja, compreendendo primeiro e segundo turnos da eleição pelo sistema majoritário. Assinala que, mesmo se houvesse a extrapolação, em curto período de tempo, não seria ela evidência que pudesse refletir abuso de poder econômico.

Afirma que, em 24.10.2014, quando foi autorizada a ampliação do limite de gastos, o valor utilizado em campanha era de R\$292.094.999,79 (duzentos e noventa e dois milhões, noventa e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e setenta e nove centavos), portanto quase seis milhões abaixo do patamar então vigente (R\$298 milhões de reais).

Aduz que os impugnantes teriam inserido em seus cálculos valores relativos a doações estimadas e, segundo alega, o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) possuiria “incongruência”, na medida em que distorce informações relacionadas ao cômputo de gastos e contabilizaria em dobro os recursos financeiros destinados às campanhas estaduais aos mesmos recursos que voltam na forma estimada.

Em relação às despesas com a página eletrônica “Muda Mais”, apresenta notas fiscais e recibos para comprovar que a respectiva contratação foi realizada diretamente pelo PT, que teria repassado, na forma estimável, esses bens e serviços à campanha eleitoral da candidata.

Quanto às despesas alusivas à utilização de transporte oficial, defende a rejeição das alegações dos impugnantes, pois entende se tratar de silogismo ilógico. Apresenta planilha elaborada pela unidade de controle interno da Casa Civil da Presidência da República, em que consta que, em 2006, teriam sido realizados 87 eventos que acarretaram despesas com transportes e, em 2014, apenas 41, motivo pelo qual diz que os valores a serem ressarcidos seriam, de fato, diferentes. Por fim, acrescenta haver juntado aos autos da prestação de contas cópia de estudos realizados no âmbito da Casa Civil, referentes às pesquisas de mercado que subsidiaram os valores fixados ao ressarcimento.

Instada a se manifestar, a Asepa, na Informação nº 456/2014 (fls. 68-79 do apenso), ressalta que os impugnantes alegam ser de R\$295 milhões o limite de gastos inicialmente fixado; no entanto, registra que o patamar correto é de R\$298 milhões, conforme observado no acórdão que aprovou o registro da candidata (RC nº 736-24/DF).

Assevera que, em consulta ao Sistema “Cand” no dia 23.10.2014, data anterior à decisão que deferiu a atualização do limite de gastos, verificou-se que as despesas totais da candidata somavam R\$308.500.339,66 (trezentos e oito milhões, quinhentos mil, trezentos e trinta e nove reais e sessenta e seis centavos), portanto acima do primeiro limite estabelecido para a campanha, de R\$298 milhões.

Relativamente ao SPCE, salienta ser o sistema parametrizado com o disposto na Res.-TSE nº 23.406/2014, *in verbis*:

Art. 31. São gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados (Lei nº 9.504/97, art. 26):

[...]

§ 11. Os gastos efetuados por candidato em benefício de partido político, comitê financeiro ou outro candidato constituem doações estimáveis em dinheiro e serão computados no limite de gastos de campanha.

Aduz que a intenção da citada norma é demonstrar efetivamente os gastos que beneficiaram diversas campanhas eleitorais, atribuindo-lhes o valor real, motivo pelo qual sustenta a regularidade do procedimento adotado, para que sejam adequadamente computados os limites de gastos de campanha.

Todavia, aponta que, até 20.10.2014, os gastos estavam dentro do limite inicialmente estabelecido, razão pela qual, a extrapolação durante três dias ao longo da campanha estaria em desacordo com o § 9º do art. 4º da Res.-TSE nº 23.406/2014<sup>1</sup>. Contudo, assinala que, de forma objetiva, ao final da campanha e após a apresentação das contas finais, as despesas totais ficaram abaixo do limite reajustado (R\$383 milhões), destacando, nesse aspecto, previsão contida no Procedimento Técnico de Exame das Contas Eleitorais aprovado pela Portaria-TSE nº 455/2014, motivo pelo qual observa que o relatório preliminar da prestação de contas final não apontou irregularidade no exame do limite de gastos da candidata.

Por outro lado, anota haver verificado nos autos da PC nº 981-35, relativa às contas do Diretório Nacional do PT e respectivo Comitê Financeiro, que as despesas com a empresa Polis Propaganda e Marketing Ltda., concernentes à manutenção do sítio eletrônico “Muda Mais”, no valor de oito milhões, foram pagas pela agremiação partidária, a qual efetuou doação estimável em dinheiro no mesmo valor à candidata, conforme documentação contida no referido processo, juntada por cópia aos autos da impugnação.

Quanto ao ressarcimento dos gastos realizados com o transporte oficial da Presidência da República, salienta ter constatado que a candidata cumpriu os

---

<sup>1</sup> Art. 4º [...]

§ 9º Enquanto não autorizada a alteração do limite de gastos prevista no § 6º, deverá ser observado o limite anteriormente registrado

procedimentos exigidos no art. 76 da Lei nº 9.504/1997 e destaca que os impugnantes não apresentaram nenhuma documentação a comprovar a alegação de que os respectivos valores estariam, de fato, subestimados.

Em 8.12.2014, a Asepa exarou relatório conclusivo pela desaprovação de contas da candidata (fls. 778-851), ressaltando, ademais, que, em razão de não haver apontado, no referido relatório, irregularidades sobre as quais não se tenha dado oportunidade de manifestação à prestadora de contas, não se faz necessária nova manifestação desta, nos termos do art. 51 da Res.-TSE nº 23.406/2014.

Ainda nessa data, o Conselho Federal de Contabilidade encaminhou nota técnica sobre as contas (fls. 856-866).

À fl. 873, autorizei o fornecimento, à candidata eleita, de cópia dos pareceres emitidos pelo Banco Central do Brasil, Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Conselho Federal de Contabilidade.

Com o parecer conclusivo apresentado pela unidade técnica, determinei a abertura de vista ao Ministério Público Eleitoral para manifestação no prazo de 48 horas, conforme disposto no art. 53 da Res.-TSE nº 23.406/2014, tendo os autos sido recebidos no referido órgão às 15h30 do dia 8.12.2014 (fls. 852-853).

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifesta-se pela improcedência da impugnação apresentada pelo PSDB e pela Coligação Muda Brasil (fls. 81-94 do apenso) e opina pela aprovação das contas com ressalvas (fls. 886-909).

Os autos foram recebidos no gabinete às 15h59 de hoje (10.12.2014).

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhor Presidente, trata-se de prestação de contas referente à arrecadação e à aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral de 2014 da candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) ao cargo de presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

Passo a analisar o mérito da questão.

### 1. Objeto

A prestação de contas de campanha é instrumento adotado desde 1965<sup>2</sup> para assegurar a transparência na arrecadação e utilização dos recursos nas campanhas eleitorais e aferir se os parâmetros legais foram observados, de modo a coibir, na medida do possível, eventual abuso de poder e o consequente desequilíbrio entre os candidatos, bem como garantir a soberania nacional.

Até 1993, a Justiça Eleitoral participou de forma indireta do controle das contas de campanha, tendo como função principal dar publicidade aos resultados das análises das contas realizadas pelos próprios integrantes dos partidos políticos. Após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, foi aprovada a Lei nº 8.713/1993, e a Justiça Eleitoral passou a examinar diretamente as prestações de contas de campanha.

Atualmente a matéria é regulada pela Lei nº 9.504/1997, que determina a prestação de contas pelo candidato, partido político e comitê de campanha, ainda que não haja movimentação bancária, sendo o candidato solidariamente responsável pelas informações fornecidas pelo tesoureiro ou administrador financeiro de sua campanha.

As instruções editadas pelo TSE<sup>3</sup> especificavam as situações em que as contas seriam aprovadas, aprovadas com ressalvas ou desaprovadas, alterações que

---

<sup>2</sup> Lei nº 4.740/1965, art. 58, inciso VI.

<sup>3</sup> Essa regra passou a constar nas resoluções editadas por este Tribunal a partir da Res.-TSE nº 20.987, de 21.2.2002, que regulamentou a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais de 2002, sendo reproduzida nas instruções relativas aos pleitos subsequentes.

foram incorporadas à Lei das Eleições mediante redação dada pela Lei nº 12.034/2009, quando o art. 30 passou a vigorar nestes termos:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

I - pela **aprovação**, quando estiverem regulares;

II - pela **aprovação com ressalvas**, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;

III - pela **desaprovação**, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;

IV - pela **não prestação**, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

[...]

§ 2º **Erros formais e materiais** corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.

§ 2º-A. **Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto** da prestação de contas, **que não comprometam** o seu resultado, **não acarretarão a rejeição das contas**. (Grifo nosso)

A Portaria-TSE nº 488, de 19.8.2014, que aprova os procedimentos para aferição técnica da regularidade das prestações de contas de candidatos, partidos políticos e comitês financeiros explicita os conceitos de falhas de natureza formal, impropriedades e irregularidades:

Art. 3º As inconsistências que podem ser detectadas no exame possuem naturezas distintas, classificadas segundo os critérios abaixo:

I - **Falhas de natureza formal** - revelam o descumprimento de normas técnicas que não afetam, no mérito, o exame das contas;

II - **Impropriedades** - demonstram o descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, **mas que não comprometem, isoladamente, a regularidade das contas prestadas, gerando ressalvas**; e

III - **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**. (Grifo nosso)

**Nos termos da legislação, inexistindo irregularidades, as contas devem ser aprovadas. Constatando-se irregularidade formal ou material e, em sendo ela corrigida, as contas não podem ser rejeitadas e não poderá ser aplicada sanção ao prestador de contas em virtude desse fato. Se essas mesmas falhas não são corrigidas, deve o julgador fazer a análise de proporcionalidade para verificar se elas, diante do conjunto das contas, afiguram-se irrelevantes e, dessa forma, não se pode ensejar sua rejeição por esse fundamento.**

**Por outro lado, quando são demonstradas impropriedades, deve-se avaliar se elas comprometeram ou não a regularidade das contas. Se houve esse comprometimento, a contabilidade será desaprovada, caso contrário, aprovada com ressalvas.**

As irregularidades verificadas na prestação de contas que autorizam a desaprovação são aquelas graves e com repercussão diante do contexto das contas. Essa rejeição pode ser total quando a contabilidade apresenta vícios graves que, analisados em conjunto, afetam a confiabilidade das contas, inviabilizando o controle por esta Justiça especializada. A desaprovação será parcial quando se referir a apenas parte da escrituração apresentada. A propósito, o parágrafo único do art. 25 da Lei das Eleições, que dispõe sobre a sanção a ser aplicada em decorrência da rejeição das contas, considera a hipótese de desaprovação parcial como modalidade de decisão judicial que analisa a prestação de contas.

**O exame das contas desta eleição envolve a análise de uma série de fatores e requisitos estabelecidos na Lei nº 9.504/1997, regulamentados na Res.-TSE nº 23.406/2014, quais sejam:**

- a observância do limite de gastos (art. 4º da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- a regularidade da constituição e registro de comitês financeiros (arts. 5º a 9º da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- regularidade na emissão dos recibos eleitorais (arts. 10 e 11 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- a abertura de conta bancária específica (arts. 12 a 18 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- a origem legalmente permitida dos recursos destinados à campanha (art. 19 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- cumprimento dos requisitos para aplicação dos recursos provenientes de doações e, especialmente, do Fundo Partidário (arts. 20 e 21 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- regras para efetivação de doações de valores, recursos próprios dos candidatos, bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, inclusive pela internet (procedimentos, limites, formalidades) (arts. 22 a 26 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- existência ou não de fontes vedadas (entidades, organizações ou pessoas que não podem doar recursos para candidaturas) (art. 28 da Res.-TSE nº 23.406/2014);

- existência ou não de recursos de origem não identificada que não podem ser utilizados em campanha (art. 29 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- cumprimento da data-limite para arrecadação e despesas (art. 30 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- regularidade dos gastos eleitorais sujeitos a registro e limites fixados pela Lei nº 9.504/97 (arts. 31 e 32 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- cumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas (art. 36 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- cumprimento dos requisitos formais para apresentação de contas de campanha (arts. 40 a 43 da Res.-TSE nº 23.406/2014);
- efetiva comprovação da arrecadação e gastos (arts. 44 a 47 da Res.-TSE nº 23.406/2014).

Assim, o objeto deste processo está adstrito à análise do cumprimento das regras acima elencadas e ao exame, **ainda que não exaustivo, tendo em vista a exiguidade do prazo disponível**, das receitas e despesas declaradas, conforme esclarece a unidade técnica do TSE, em seu parecer técnico conclusivo, nos seguintes termos (fls. 780-781):

10. O escopo da análise limitou-se ao exame das receitas e despesas declaradas pela candidata a [sic] Presidência da República, em conjunto com o candidato a Vice-Presidente, em confronto com:

- a) a movimentação financeira identificada por meio de extratos bancários;
- b) os originais ou cópias da documentação fiscal que comprovam os registros efetuados, observados os art. 40, § 1º, e art. 46 da Resolução-TSE nº 23.406/2014;
- c) as respostas de pedidos de confirmações externas (circularizações – art. 49, § 2º da Resolução-TSE nº 23.406/2014);
- d) as informações prestadas voluntariamente por doadores e fornecedores (art. 70 da Resolução-TSE nº 23.406/2014); e os esclarecimentos e documentos complementares, resultantes das diligências que se fizerem necessárias, com vistas a verificar o atendimento às normas legais que regem a prestação de contas.

11. Assim, por todo o exposto, cumpre esclarecer que não são objetos de análise quaisquer movimentações de recursos não declarados na prestação de contas e/ou não informados voluntariamente, uma vez que, além da inviabilidade logística e operacional para tal, não cabe à unidade técnica, s.m.j, realizar investigação a respeito das operações ocorridas anteriormente e no curso da campanha eleitoral, relativas às doações aos prestadores de contas, procedimentos estes de competência dos órgãos de fiscalização tributária, assim como de autoridades policiais.

**Como se observa, os atuais mecanismos de controle e de fiscalização das contas, o prazo exíguo para o exame da contabilidade e da respectiva documentação relativa à movimentação de vultosas quantias, e a**

**reduzida estrutura de servidores não permitem à Justiça Eleitoral analisar, no processo de prestação de contas, se, por exemplo, uma doação aparentemente legal é proveniente de recursos ilícitos – conforme amplamente noticiado pelos meios de comunicação – ou se os serviços contratados em campanha foram efetivamente prestados pelo contratado.**

**Na verdade, mesmo com mecanismos sofisticados de investigação, a tarefa seria árdua, conforme ponderaram os auditores do TCU em seu relatório de atividades:**

[...] por mais aperfeiçoado que venham a se tornar o processo e o procedimento de composição, análise e julgamento das prestações de contas eleitorais de partidos/candidatos/comitês financeiros, algumas das possíveis fraudes ora fartamente veiculadas nos órgãos de imprensa dificilmente poderão ser detectadas em feitos da espécie, que pelo requinte dos métodos utilizados, quer pela profissionalização dos protagonistas, quer pela dificuldade mesma decorrente do fato de que o dinheiro, mormente quando em espécie, “não tem carimbo”.

11. Como exemplo de situação difícil de ser detectada em processo de prestação de contas partidárias ou eleitorais, por mais aperfeiçoados que sejam os métodos de análise, poderíamos citar o que recentemente foi noticiado na imprensa de que dinheiro de corrupção teria sido “lavado” por meio de doação oficial a partidos políticos.

12. Ora, por mais verdadeiro que isso possa ser, a dinâmica do processamento das prestações de contas, mesmo que venha a ser aperfeiçoada, dificilmente permite a coleta de provas cabais do ilícito. Isto porque, por exemplo, suponhamos que um grande doador, com faturamento anual de bilhões de reais, tenha doado, hipoteticamente, R\$30 milhões para determinado partido e que tenha contabilizado e emitido cheque nesse valor (débito constante no extrato bancário). Suponhamos também que o partido beneficiado tenha emitido o competente recibo eleitoral e também contabilizado o aporte. Ora, se o doador diz e prova que doou e se o partido beneficiário recebeu e prova que o fez, emitindo o exigível recibo eleitoral, formalmente a doação é legal. Suponhamos, no entanto, que investigações de órgãos policiais, do Ministério Público ou de órgãos de controle externo ou interno, tenham apontado que o doador mencionado tenha recebido por contrato manifestamente superfaturado pagamentos, digamos de R\$ 300 milhões, mas que tenha, efetivamente, entregue os bens ou serviços contratados. Logo, em tal suposição, apenas uma parte do valor recebido seria ilegal, já que a outra corresponderia ao valor real da contraprestação. Suponhamos também que esse grande fornecedor-doador tenham [sic] recebido diversos valores de outros contratos e efetuado inúmeras despesas, além da doação, inclusive eventuais pagamentos aos agentes envolvidos na cadeia da corrupção. Diante disso tudo, cremos, é de se perguntar, em face da mistura de dinheiro “limpo” com dinheiro “sujo” e da diversidade dos momentos de entradas e de saídas, se é possível de algum modo tecnicamente provado afirmar-se que realmente o dinheiro doado para a campanha seja de fato decorrente do ato de corrupção, muito embora, também nos parece aceitável, que até mesmo a inteligência mediana do homem comum possa assim intuir? (fls. 581-582)

**Nas eleições de 2010, a propósito, ficou evidente a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle. Além de os veículos de comunicação social haverem noticiado amplamente que a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais<sup>4</sup> teria sofrido pressão do Tribunal para aprovar as contas da então candidata à Presidência da República, na sessão em que julgadas, o Ministro Marco Aurélio acatava a ponderação da unidade técnica no sentido de que não houve tempo hábil para a análise de toda a documentação apresentada, consoante trecho que extraio de seu voto:**

[...] se os órgãos técnicos assentam que não houve tempo hábil para a apreciação das contas, elas devem ser aprovadas com ressalva, ante a cláusula polivalente da Lei nº 9.504/1997? Não compreendo a extensão do que seja essa aprovação com ressalva. O subjetivismo grassa?

Precisamos, sim, marchar com segurança. Se o órgão competente revela que não ocorreu a explicação cabível quanto a certa despesa – para mim substancial, pouco importando o que tenha sido arrecadado – de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), evidentemente, devemos parar e aprofundar o exame, visando à elucidação do quadro.

Manifesto-me, de início, pelo sobrestamento do crivo do Colegiado, para que o setor técnico realize a análise, sem prejuízo da diplomação. Não posso, obviamente, construir nesse campo – o da cominação –, no que a lei simplesmente sinaliza que se devem julgar as contas até oito dias antes da diplomação sem prevê-la. Devem-se apreciá-las, caso possível, se viável esse julgamento, sob pena de atuar-se apenas no campo formal, não no da concretude, da lisura, na prestação das contas. O faz de conta que ressaltei no discurso de posse, na Presidência, em 2006 não pode imperar.

Pronuncio-me no sentido do sobrestamento, para que haja a diligência visando a trazer ao processo a demonstração inequívoca de que o anunciado, em fatura própria, global, pela agência, realmente corresponde às despesas realizadas.

(PC nº 4081-37/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgada em 9.12.2010)

**Ora, a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas historicamente na ausência de políticas institucionais que possibilitem um efetivo controle dos recursos arrecadados e gastos durante a campanha eleitoral, o que acaba por mitigar o controle do uso excessivo ou abusivo de recursos privados no certame eleitoral, expressamente vedados pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato**

<sup>4</sup> Então Coordenadoria de Contas Eleitorais e Partidárias (Coepa).

**considerada vida progressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.**

Na verdade, o modelo de doação exclusivamente por pessoas físicas, no atual cenário de controle de arrecadação e gastos de campanha, além de não vedar a doação por dirigentes de pessoas jurídicas, que são, obviamente, pessoas físicas, significará, no atual sistema de financiamento, estímulo à proliferação da figura do “doador laranja”, o que impediria qualquer tentativa de fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Explico. Os candidatos e partidos correrão em busca dos cidadãos brasileiros – e são milhões – que declararam, no ano anterior às eleições, não terem recebido rendimento acima do valor máximo para a isenção de imposto de renda, os quais poderão doar 10% do valor-limite para a isenção<sup>5</sup>, impedindo, assim, qualquer possibilidade de a Justiça Eleitoral verificar se o recurso doado efetivamente é ou não do doador originário, se oriundo ou não de fonte lícita.

E não prospera o argumento acerca de eventual dificuldade operacional em busca dessa espécie de doador. Isso porque recente experiência demonstrou espetacular competência para, em pouquíssimos dias, arrecadarem-se milhares de reais para pagamento de multas decorrentes de condenações criminais impostas pelos Supremo Tribunal, enquanto, no exemplo proposto, basta obter o CPF da pessoa que não auferiu rendimentos acima do limite de isenção, pois o dinheiro não se sabe de onde virá.

É sempre bom ressaltar que já convivemos com a proibição de doação por parte de empresas privadas (art. 56, inciso IV, da Lei nº 4.740/1965<sup>6</sup>) e

---

<sup>5</sup> ELEIÇÕES 2006. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. DOAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. LIMITE AFERIDO COM BASE NO VALOR MÁXIMO PARA ISENÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. É ônus do representante demonstrar que a doação para campanha de candidatos a cargos eletivos extrapolou o limite fixado na Lei nº 9.504/1997, sendo razoável a utilização do valor máximo estabelecido para a isenção do imposto de renda como parâmetro para estabelecimento da limitação.

2. Recurso especial desprovido.

(REspe nº 3993522-73/AM, rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 24.2.2011)

<sup>6</sup> IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa.

que a vedação de doação por entidades sindicais foi introduzida pela Lei nº 5.682/1971 (art. 91, inciso IV<sup>7</sup>). Contudo, a história demonstra que a contribuição por pessoas jurídicas, apesar de sua proibição legal, não excluiu os abusos, os gastos excessivos nem a corrupção, conforme amplamente evidenciado por ocasião do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello.

Assim, a partir da redemocratização, o retorno do pluripartidarismo no Brasil e a consolidação da utilização da televisão e das pesquisas eleitorais, ficou evidente que seria necessário injetar muito mais recursos nas campanhas. De fato, a evolução democrática por que passamos e o fortalecimento dos partidos políticos revelaram o acirramento da competição eleitoral, com a conseqüente necessidade de aplicação de recursos financeiros expressivos nas campanhas políticas, ante a ausência de limites aos gastos eleitorais e ao elevadíssimo custo das campanhas.

Após a experiência institucional vivenciada pelo Brasil, que culminou com o afastamento do primeiro Presidente da República eleito diretamente pelo povo após a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, firmou-se o consenso de que a proibição de contribuição por pessoas jurídicas, por si só, seria uma opção hipócrita. Isso por que os escândalos que permearam o processo de *impeachment* presidencial e que o sucederam revelaram que tal vedação não surtia qualquer efeito senão o de estimular o caixa-dois ou outras práticas do tipo.

A partir dessa sensata constatação, viabilizada por nossa experiência político-institucional recente, sobreveio a Lei nº 9.096/1995, que não somente retirou do rol de fontes vedadas as empresas privadas, como estabeleceu que o Fundo Partidário pode receber doações de pessoas jurídicas e que “em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art.

---

<sup>7</sup> IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias”.

Da mesma forma, a Lei nº 9.504/1997 não incluiu no rol de fontes vedadas as pessoas jurídicas que pretendessem doar às campanhas eleitorais, salvo as concessionárias e permissionárias de serviço público.

**A problemática do financiamento de campanha, portanto, não está no modelo de doações adotado pela legislação brasileira, que antes vedava a contribuição de pessoas jurídicas, depois passou a permitir, visto que os ilícitos estão registrados na história do Brasil. O ponto nodal está na ausência de políticas institucionais que possibilitem um efetivo controle dos recursos arrecadados e gastos durante a campanha eleitoral, o que acaba por mitigar o controle do uso abusivo de recursos privados ou outras práticas condenáveis, expressamente vedadas pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988.**

Essa posição foi defendida pelo Ministro Sepúlveda Pertence, logo após o trauma do *impeachment*, em seu voto na ADI nº 1.076/DF, julgada em 15.6.1994, a respeito do financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil:

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir o financiamento das campanhas eleitorais do dinheiro da empresa privada: além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumpliciamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.

10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.

11. **Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam.** Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente. (grifei)

**A reflexão realizada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em momento histórico tão delicado, reforça o caráter de minha análise, no sentido de que se deve persistir em uma empreitada séria no sentido do aperfeiçoamento de nossos procedimentos e instituições, a fim de que, sem ceder a proposições**

**milagrosas, se possa chegar a um processo eleitoral minimamente transparente e hígido.**

## **2. Metodologia.**

A Asepa, no referido parecer, informa a metodologia utilizada (fls. 779-780):

6. O planejamento foi idealizado com base na 2ª prestação de contas parcial e nos documentos encaminhados pela candidata em 14.10.2014, decorrentes de diligências realizadas pela Justiça Eleitoral e que correspondem às despesas ocorridas até 2.9.2014.

7. A considerar os expressivos valores financeiros declarados na prestação de contas e mencionados no item 3 desta Informação, combinado com os exíguos prazos de análise, esta Assessoria propôs a adoção de procedimentos e critérios de análise, nos termos da Informação Asepa nº 433 (fls. 213-232), que, em resumo, destacam-se: (I) fixar linha de corte para despesas contratadas superiores a R\$20.000,00; (II) verificação da integralidade das despesas com Fundo Partidário, se houver; (III) fixar linha de corte para as receitas estimáveis em dinheiro e recursos arrecadados pela internet superior a R\$20.000,00; (IV) examinar a integralidade das receitas arrecadas [sic] por depósito em espécie, transferências eletrônicas (TED/DOC) e cheque nominal e, (V) e matriz de riscos.

8. Os procedimentos propostos foram aprovados, nos termos do Despacho de fls. (233-234). Para auxiliar no exame das contas de campanha, o Ministro Relator determinou a requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União, da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil, nos termos do Despacho de fls. 208-209.

9. Com o objetivo de conferir celeridade à análise da documentação com a busca eletrônica de documentos, a Asepa solicitou autorização para digitalização de toda a documentação constante dos autos da prestação de contas, o que foi autorizado pelo Relator, que determinou, ainda, a publicação dos documentos na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral, conforme Despacho à fl. 237.

## **3. Do limite de gastos em campanha.**

A Asepa assim se manifestou sobre a impugnação apresentada pelo PSDB e pela Coligação Muda Brasil e a contestação da candidata (fls. 70-72 do apenso):

7. Esta assessoria, ao consultar a página de *internet* de divulgação do financiamento eleitoral no sítio do Tribunal Superior Eleitoral, às 22h40 do dia 3.12.2014, verificou que a prestação de contas com número de controle 000130100000BR1280386, entregue em 25.11.2014, indica que em 23.10.2014, data anterior à decisão que deferiu o aumento e a atualização do limite de gastos da candidata no Sistema Cand, as despesas totais somavam R\$308.500.339,66, acima, portanto, do primeiro limite de gastos estabelecido para a campanha, de R\$298.000.000.

8. Instada a se manifestar, nos termos do despacho de fl. 13 da Petição nº 1889-92, a candidata o fez às fls. 21-65. Sobre a questão da extrapolação do limite de gastos, entre outros argumentos, afirmou que em 23.10.2014 as despesas de campanha somavam R\$292.094.999,79, entendendo excluir do valor total divulgado de sua prestação de contas os valores computados a título de doação estimável em dinheiro.

9. A candidata alega em sua petição que o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) distorce valores em duplicidade quando a campanha descentraliza os gastos, transferindo recursos financeiros aos diretórios estaduais, e estes, por sua vez, realizam gastos estimáveis em dinheiro em benefício da candidatura.

10. Ocorre que o sistema é parametrizado na forma estabelecida pela Resolução-TSE nº 23.406/2014, art. 30, o qual prevê que as doações estimáveis em dinheiro devem ser computadas no limite de gastos do beneficiário da doação estimável. É de registrar-se que a intenção da norma, nesse aspecto, é demonstrar efetivamente os gastos eleitorais que beneficiaram diversas campanhas, atribuindo-lhes valor real, pois, do contrário, esse limite poderia ser artificialmente ultrapassado, bastando apenas que o partido político ou o comitê financeiro de campanha ou, ainda, qualquer outro prestador de contas, realizasse os gastos de campanha em prol da candidatura, pois para esta nada seria computado. Vale dizer, não desejando demonstrar os reais gastos efetuados em benefício da campanha eleitoral ou, ainda, para evitar a sua extrapolação, se a norma assim não disciplinasse, bastaria que o prestador de contas atribuísse a outro prestador a atribuição de realizar os gastos em benefício da sua candidatura e nada seria registrado em sua própria campanha. Dessa forma, um eventual limite de gastos estabelecido poderia ser facilmente descumprido ou extrapolado. A norma, pois, disciplinando a matéria, corretamente determina que quaisquer gastos efetuados por prestador de contas em benefício de outro sejam registrados como doações estimáveis em dinheiro e, assim sendo, sejam adequadamente computados no limite de gastos de campanha.

11. Com as considerações do item anterior, verifica-se que, ao peticionar a alteração do limite de gastos em 23.10.2014, a candidata havia ultrapassado o limite de gastos inicialmente estabelecido de 298 milhões de reais, visto que, nos dias 21, 22 e 23 de outubro, os gastos acumulados da campanha indicavam:

<b>Data</b>	<b>Valor Acumulado</b>
21 de outubro	R\$ 299.530.642,95
22 de outubro	R\$ 302.074.463,89
23 de outubro	R\$ 308.521.738,01

11.1 Registra-se que os gastos eleitorais contiveram-se dentro do limite de gastos inicialmente estabelecidos até a data de 20.10.2014, quando somavam R\$297.404.024,90.

12. A extrapolação do limite de gastos da candidata durante três dias ao longo da campanha eleitoral contraria o disposto no § 7º do art. 4º da Resolução-TSE nº 23.406/2014. No Anexo I desta informação são apresentados os gastos acumulados na campanha, cuja evolução é graficamente demonstrada a seguir [...]

Nos termos do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, “no pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei”. Já o § 2º desse artigo estabelece que “gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso”.

**O referido artigo, portanto, busca justamente tutelar a normalidade e a legitimidade do pleito, evitando-se excessivos gastos de recursos, a revelar verdadeiro abuso do poder econômico, nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, segundo o qual “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.**

Não é por outra razão que o art. 4º, § 6º, da Res.-TSE nº 23.406/2014 determina que, “depois de registrado, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado com a autorização do Relator do respectivo processo, mediante solicitação justificada, com base na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente, nos termos do § 1º” (grifos nossos).

O § 7º do citado artigo estabelece o procedimento a ser adotado, nos seguintes termos:

O pedido de alteração de limite de gastos a que se refere o parágrafo anterior, devidamente fundamentado, será:

- I – encaminhado à Justiça Eleitoral pelo partido político a que está filiado o candidato cujo limite de gastos se pretende alterar;
- II – protocolado e juntado aos autos do processo de registro de candidatura, para apreciação e julgamento pelo Relator.

Já o § 9º desse artigo expressamente define que, “enquanto não

**autorizada a alteração do limite de gastos prevista no § 6º, deverá ser observado o limite anteriormente registrado”** (grifos nossos).

No caso dos autos, a unidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral noticia que, entre os dias 21 e 23 de outubro, a candidata gastou aproximadamente R\$ 10 milhões de reais acima do limite de gastos definido anteriormente.

Posteriormente aos referidos gastos, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura deferiu o pedido de aumento, o que revela, minimamente, uma irregularidade formal, pois, ao final, a relatora autorizou o aumento do limite de gastos de campanha nos seguintes termos:

Assim, tendo em vista que os candidatos indicados pela Coligação Com a Força do Povo efetivamente irão concorrer ao segundo turno das eleições presidenciais, apresentou-se solicitação de alteração do valor do gasto de campanha inicialmente informado para o primeiro turno.

Analisando suas razões, entendo estar devidamente fundamentado o pedido com base em fatos supervenientes e imprevisíveis que causam impacto na campanha eleitoral, eis que a participação no segundo turno realmente justifica novas despesas.

Tal situação, inclusive, é reconhecida como exceção para a alteração dos valores após a data da realização do pleito, como prevê o referido art. 4º, § 10 da Resolução acima citada.

Por estes motivos, defiro a alteração solicitada para, acrescentando ao valor inicialmente declarado mais R\$ 85.000.000,00 (oitenta e cinco milhões de reais), registrar como novo limite de gastos para a campanha eleitoral para o cargo de Presidente da República da Coligação Com a Força do Povo, o valor de R\$ 383.000.000,00 (trezentos e oitenta e três milhões de reais).

Atualizem-se as informações no Sistema de Registro de Candidaturas (CAND), bem como informe-se o Setor de Contas Eleitorais e Partidárias (COEPA) deste Tribunal.

**É evidente que a autorização para o incremento dos gastos de campanha deve ser prévia, sob pena de perder sua própria natureza de autorização para a elevação de gastos e se tornar outra coisa. Desse modo, há irregularidade notória em tal procedimento e a realização de segundo turno não a ilide.**

Ademais, não me parece que a interpretação literal do art. 4º, § 10, da Res.-TSE nº 23.406/2014, segundo o qual “não será admitida a alteração do limite

após a realização do pleito, salvo em decorrência da realização de segundo turno”, autoriza o aumento de limite sempre que o candidato participar de segundo turno. Na verdade, o referido dispositivo simplesmente afirma que o limite poderá ser alterado após a realização da eleição, apenas na hipótese de segundo turno de votação, mas desde que justificado o pedido de aumento do limite de gastos em **“fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente”** (grifos nossos).

Penso que a Justiça Eleitoral não pode transformar o pedido de aumento de limite de gastos de campanha em mera formalidade, mas procedimento de efetivo controle de possível abuso do poder econômico, que pressupõe, portanto, rigorosa análise das justificativas apresentadas pelos candidatos, **notadamente porque essa preocupação do Tribunal Superior Eleitoral remonta à década de 70.**

Com efeito, o art. 4º, §§ 1º e 2º, da Res.-TSE nº 10.050, de 19.7.1976 estabelecia que:

§ 1º. Antes de iniciar a campanha partidária, o Partido deverá comunicar ao Juiz Eleitoral qual a importância máxima que despenderá em cada pleito e qual o limite máximo para contribuições e donativos (Lei nº 5.682, art. 93, X).

§ 2º. Para cada pleito (Prefeito e Vereador) o Partido deverá indicar o limite máximo de despesas, as quais serão feitas em igualdade de condições para todos os candidatos que disputem cargos da mesma categoria pelo mesmo Partido (Resolução nº 7.886, art. 4º, § 2º).

**Contudo, tendo em vista que a Ministra Maria Thereza autorizou o pedido de aumento de limite de gastos de campanha em decisão transitada em julgado, entendo não ser possível, neste momento, a aplicação de multa, mas proponho, para eleições futuras, que o gasto acima do limite legal enseje aplicação de multa mesmo que sobrevenha decisão que autorize o aumento.**

**4. Da suposta ausência de registro de gastos de campanha com o sítio eletrônico denominado “Muda Mais”.**

Extraio da manifestação da unidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral (fls. 73-74 do apenso):

18. Sobre essa questão, esta assessoria, por meio do segundo relatório de diligência ao Partido dos Trabalhadores, nos termos da Informação-Asepa nº 445/2014, solicitou relatório circunstanciado das despesas com a empresa Polis Propaganda e Marketing Ltda., nos seguintes termos:

6.1. O SPCE constatou a existência de pagamento ao prestador de serviços POLIS PROPAGANDA E MARKETING LTDA, CNPJ nº 05.018.135/0001-06, no valor de R\$8.000.000,00, declarado na prestação de contas com base em outro tipo de documento que não o documento fiscal. Verificou-se que o gasto está registrado na espécie “contrato” e acobertado por documentação fiscal.

6.1.1. Contudo, considerando a materialidade e natureza da despesa, faz-se necessário que o prestador de contas apresente relatório circunstanciado dos serviços contratados, indicando datas, descrição, quantidade e unidade de medida dos serviços, valores em R\$, boletins ou relatórios de medição, bem como documentação fiscal e os comprovantes da execução de quaisquer serviços subcontratados.

19. Em resposta, o partido político, às fls. 158-164 do Anexo 22 da Prestação de Contas nº 981-35, apresentou quatro notas fiscais emitidas pela empresa Polis Propaganda e Marketing Ltda., no valor total de R\$8 milhões e, ainda, relatório circunstanciado das ações desenvolvidas pela empresa, do qual destacamos à fl. 162:

#### AÇÕES NA WEB E NAS REDES SOCIAIS / PORTAL MUDA MAIS

##### 1. Tecnologia da Informação.

[...]

1.1.1. Elaboração, revisão execução e acompanhamento da estratégia geral de tecnologia da informação do Projeto Muda Mais e derivados.

1.2 Mapeamento de processos de TI, a fim de facilitar, por meio de ações e atividades, o desenvolvimento dos projetos.

1.3 Desenvolvimento de infraestrutura de TI.

[...]

1.3.5 Arquitetura, dimensionamento e implementação dos produtos online do Muda Mais e derivados.

20. Verifica-se, portanto, que as despesas do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores com a empresa Polis Propaganda e Marketing Ltda. tinham como objetivo a manutenção do site Muda Mais. As despesas de R\$8 milhões foram pagas pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, que, por sua vez, efetuou doação estimável em dinheiro de valor idêntico à candidata, conforme cópias dos recibos eleitorais acostados nas fls. 58, 60, 62 e 64 da Petição nº 1889-92.

Como observado, a unidade técnica do TSE demonstrou que o referido gasto fora declarado na prestação de contas da candidata.

## **5. Dos gastos com o uso do transporte oficial da Presidência da República.**

A Asepa assim se manifestou no tocante à impugnação apresentada pelo PSDB e pela Coligação Muda Brasil e a contestação formalizada pela candidata (fls. 75-77 do apenso):

22. Em sua petição, o PSDB informa que o valor total declarado pela candidata na rubrica Despesas com Transporte ou Deslocamento foi de R\$5.099.642,00 e que esses valores estão subestimados. Recorda que na campanha das eleições gerais de 2006, o então candidato do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República declarou em sua prestação de contas gastos na mesma rubrica com valor total de R\$4.810.929,11.

23. O PSDB aduz que, passados oito anos, a diferença entre as despesas totais com a rubrica Despesas com Transporte ou Deslocamento é de “[...] tão somente R\$288.712,89” e que se “[...] uma simples atualização monetária do valor lançado nas contas do ex-presidente Lula [...], o valor atualizado corresponderia a R\$7.567.260,14”.

24. Com relação aos gastos da candidata relativos à rubrica Despesas com Transporte ou Deslocamento, esta assessoria, por meio do 2º relatório de diligências constante da Informação-Asepa nº 450, solicitou manifestação da candidata nos seguintes termos:

6.1. Foi registrado na prestação de contas o pagamento de despesas com transporte ou deslocamento, recolhida à Presidência da República, mediante GRU, no valor de R\$5.099.642,00. **Solicita-se que o prestador de contas apresente os relatórios contendo as horas de voo, rotas, custo de estacionamento de aeronaves e datas** relativamente à utilização do avião presidencial em deslocamentos decorrentes da campanha eleitoral, tanto pela Presidente, quanto pelo Vice-Presidente. **Além disso, solicita-se a apresentação de pesquisa de avaliação dos preços praticados no mercado para estimativa dos custos associados à despesa com transporte ou deslocamento.**

6.1.1. Ainda, solicita-se a apresentação de relatórios referentes à eventual utilização na campanha eleitoral dos serviços de motorista, segurança e veículos oficiais, inclusive, a comprovação do recolhimento dos recursos devidos pela utilização desses serviços. [Grifo nosso]

25. Em atendimento à diligência, a candidata apresentou cópia do Memorando-GSIPR/SCAM/AER nº 485, de 25.6.2014, posteriormente retificado pelo Memorando-GSIPR/SCAM/AER nº 525, de 9.7.2014, ambos assinados pelo Assessor-Chefe Militar para Assuntos de Aeronáutica.

26. Os expedientes em referência foram destinados à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, órgão responsável pela cobrança dos valores das despesas de deslocamento, nos termos do art. 76 da Lei nº 9.504 de 1997.

27. O Memorando nº 525 apresenta tabela de equivalência de modelos de aeronaves militares e civis para fins de ressarcimento e pesquisa de mercado com seis empresas privadas de fretamento aéreo: TAM Aviação Executiva, Morro Vermelho Táxi Aéreo Ltda., Premier Aéreo, Helibarra Helicópteros e Líder Táxi Aéreo do Brasil.

28. À fl. 19 do Anexo nº 154 da Prestação de Contas nº 976-13, a candidata apresenta cópia do Memorando-GAB/CISET/SG-PR nº 235 da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, que encaminha os cálculos para

ressarcimento com o uso do transporte oficial durante a campanha eleitoral no valor total de R\$5.099.642,00. Nesse memorando são anexados também planilha consolidada dos voos realizados (fls. 24-33) e o mapa de acompanhamento dos dispêndios ocorridos com deslocamentos da Presidente da República durante a campanha eleitoral, constantes das fls. 36-303 do Anexo 154 e fls. 3-403 do Anexo 155.

29. Pelo exposto nos itens 25, 26, 27 e 28 desta informação, observa-se que a candidata cumpriu com os requisitos e procedimentos exigidos no art. 76 da Lei nº 9.504, de 1997, para o uso do transporte oficial da Presidência da República. Por outro lado, o impugnante apresenta alegações, conforme breve resumo relatado nos itens 22 e 23 desta informação, sem, contudo, apresentar qualquer planilha de custos, pesquisa de mercado ou qualquer outro documento que aponte que os valores estão de fato subestimados. (Grifo no original)

**A unidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral concluiu que foram atendidos regularmente os procedimentos exigidos no art. 76 da Lei nº 9.504/1997 (ressarcimento formal de valores), mas não verificou, nem poderia fazê-lo, se os valores correspondem efetivamente aos gastos com o uso do transporte oficial pela Presidência da República. Isso por que não há prazo suficiente para se fazer a necessária aferição da regularidade dos gastos, considerados os valores praticados no mercado.**

**Ademais, revela-se impossível, a não ser por meio de comparações frágeis com campanhas eleitorais anteriores, verificar a higidez dos dados fornecidos pela prestadora de contas, em especial, aqueles relativos à quantidade de viagens e às distâncias percorridas.**

**É necessário, portanto, o envio de cópias da impugnação, da contestação da candidata e do parecer da unidade técnica ao Tribunal de Contas da União, para o fim de verificar se os valores recolhidos correspondem efetivamente aos gastos com o uso do transporte oficial pela Presidência da República.**

#### **6. Das irregularidades identificadas pela unidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral**

O art. 30 da Lei nº 9.504/1997 estabelece:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

I - pela aprovação, quando estiverem regulares;

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;

III - pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade;

IV - pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

Já o § 2º-A do referido artigo ressalta que “erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas”.

**Portanto, com base na compreensão da reserva legal proporcional, nem toda irregularidade identificada no âmbito do processo de prestação de contas autoriza a automática desaprovação de contas de candidato ou de partido político, competindo à Justiça Eleitoral verificar se a irregularidade foi capaz de inviabilizar a fiscalização das contas, se é grave a ensejar a desaprovação de contas e se possui relevância no contexto da prestação de contas, conforme remansosa jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral<sup>8</sup>.**

Passo a analisar o parecer conclusivo da Asepa (fls. 802-805):

### **XIII – Do Parecer Técnico Conclusivo da prestação de contas**

<sup>8</sup> AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. IRREGULARIDADES GRAVES. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO APLICAÇÃO. FUNDAMENTO SUFICIENTE. SÚMULA 182 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO.

1. A Corte a quo constatou a existência de irregularidades graves que não foram infirmadas em sua totalidade e que são suficientes para fundamentar a conclusão da Corte Regional pela desaprovação das contas. Tem incidência a Súmula 182 do STJ.

2. A ausência de trânsito de recursos por conta bancária, a não utilização de recibos eleitorais e a existência de recursos de origem não identificada são irregularidades graves, que inviabilizam a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedentes.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 659-77/MG, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 21.10.2014)

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CAMPANHA ELEITORAL. VEREADOR. DESAPROVAÇÃO. IRREGULARIDADES QUE COMPROMETEM A REGULARIDADE DAS CONTAS. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. INAPLICABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. DESPROVIMENTO.

1. De acordo com a jurisprudência do TSE, “não há como se afastar a irregularidade sob a alegação de desconhecimento da data de constituição da empresa doadora, pois cabe aos candidatos, na qualidade de administradores financeiros das respectivas campanhas (art. 20 da Lei 9.504/97), fiscalizar a fonte dos recursos arrecadados” (AgR-REspe n. 606433/BA, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE de 4.6.2012, grifei)” (REspe nº 35352/SP, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJE de 7.6.2010).

2. Não se aplica o princípio da proporcionalidade quando constatado vício que comprometa a confiabilidade das contas.

3. Estando o acórdão do Tribunal de origem em harmonia com o entendimento consolidado neste Tribunal Superior, forçosa a aplicação do enunciado Sumular nº 83/STJ.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 968-21/MG, rel. Min. Luciana Lóssio, julgado em 24.6.2014)

59. Conforme dispõe o art. 54 da Resolução TSE nº 23.406, cabe à Justiça Eleitoral emitir decisão quanto à regularidade da prestação de contas.

60. Com a finalidade de subsidiar a decisão do Juízo Eleitoral, nos termos do § 3º do art. 49 da Resolução TSE nº 23.406/2014, art. 5º da Portaria TSE nº 488/2014 e do art. 2º da Orientação Técnica Geleit nº 1/2014, e a considerar 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, a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias manifesta-se tecnicamente pela **desaprovação** da prestação de contas apresentada pela candidata Senhora Dilma Vana Rousseff ao cargo de Presidente da República em conjunto com o seu candidato à Vice-Presidência da República, Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, abrangendo a arrecadação e a aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral de 2014, em razão das impropriedades e irregularidades apontadas no quadro abaixo:

#	Candidata a Presidência da República				
1.	Impropriedades	Valor (R\$)	%	Item da Inf. nº 450 e 455/2014	PTE
1.1	Recibos eleitorais que comprovam arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro sem assinatura do doador.	1.663.943,20	0,47	19 (I)	
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	19 (II) e 42	
1.3	Pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal.	79.676,82	0,02	30	4.4
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	43	
	<b>Total</b>	<b>18.304.895,77</b>	<b>5,22</b>		

<b>2.</b>	<b>Irregularidades na arrecadação de recursos</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>Item da Informação</b>	<b>PTE</b>
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	0,00	20	3.22
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	21	3.25 (1)
2.3	Ausência de registro de doação recebida na prestação de contas em exame.	206.870,00	0,06	22	3.26
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	23	3.28 (1)
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	43	3.3
	<b>Total</b>	<b>14.184.386,85</b>	<b>4,05</b>		
<b>3.</b>	<b>Irregularidades na aplicação de Recursos</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>Item da Informação</b>	<b>PTE</b>
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	29 e 45	4.6
3.2	Pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal.	449.676,82	0,13	30	4.4

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	31	4.16
3.4	Ausência de registro de transferências diretas declaradas por outros prestadores de contas.	629.737,74	0,18	32	4.18
3.5	Divergência entre informações prévias coletadas de fornecedores e aquelas constantes da prestação de contas em exame	75.000,00	0,02	33	4.20 (1)
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	36	4.20 (2)
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	38	4.21 (2)
<b>Total</b>		<b>48.592.795,21</b>	<b>13,88</b>		
<b>4.</b>	<b>Irregularidades na análise das doações indiretas e da correspondência dos doadores originários</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>Item da Informação</b>	<b>PTE</b>
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		39	5.1 (1)
4.2	Incompatibilidade entre o valor total doado pelo doador originário e aquele transferido para outros prestadores de contas	560.000,00		40	5.1 (2)
4.3	Ausência de registro pelo beneficiário de doações indiretas efetuadas a outros prestadores de	16.070.000,00		41	5.1 (3)

	contas				
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		42	5.1 (4)
	<b>Total ( de Recursos Próprios)</b>	<b>22.070.000,00</b>			

#	Candidato à Vice-Presidência da República				
1.	Irregularidades na aplicação de Recursos	Valor (R\$)	%	Item da Informação	PTE
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	46	4.6
	<b>Total</b>	<b>466.233,40</b>	0,13		

61. A considerar que todas as impropriedades e irregularidades apontadas [no quadro do item 60, que motivaram o Parecer Técnico Conclusivo já foram objeto de manifestação prévia do prestador de contas, não se aplica a abertura de vista prevista no art. 51 da Resolução TSE nº 23.406/2014.

#### **XII – Considerações finais**

62. Conforme disposto no parágrafo único do art. 25 da Lei 9.504/1997, em razão da conclusão pela desaprovação das contas da candidata, em conjunto com as contas do vice-candidato [sic], sugere-se a aplicação da sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário aos respectivos partidos políticos, de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular.

63. Tendo em vista os resultados apurados e relatados nos termos do Ofício nº 836/2014 – RFB/Gabin, de 5.12.2014 (fls. 311-346), ante a ausência de prazos para o aprofundamento dos exames fiscais e tributários, conforme Relatório Fiscal (fls. 319-320), sugere-se o envio de cópia da prestação de contas do diretório nacional do Partido dos Trabalhadores para prosseguimento do exame à Receita Federal. (Grifos no original)

**Verifico que as irregularidades que ganharam maior relevância decorrem da divergência entre os dados relativos aos gastos e doações constantes da prestação de contas final examinada e os informados nas prestações de contas parciais.**

Em outras palavras, as contas prestadas parcialmente não refletem, com a necessária precisão, o efetivo movimento de campanha naquele momento. Nos termos do art. 36 da Res.-TSE nº 23.406/2014, “os candidatos e os diretórios nacional e estaduais dos partidos políticos são obrigados a entregar à Justiça Eleitoral, no período de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, as prestações de contas parciais, com a discriminação dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para financiamento da campanha eleitoral e dos gastos que realizaram, detalhando doadores e fornecedores, as quais serão divulgadas pela Justiça Eleitoral na internet nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente (Lei nº 9.504/97, art. 28, § 4º, e Lei nº 12.527/2011)”.

Já o § 2º daquele artigo indica que “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”.

A obrigatoriedade de a prestação de contas parcial refletir a efetiva movimentação de campanha objetiva não apenas dar publicidade às campanhas eleitorais na perspectiva das doações e despesas, enquanto decorrência lógica do princípio da transparência eleitoral, mas também possibilitar o efetivo controle das contas pela Justiça Eleitoral, devendo a análise ser diluída no curso da campanha, evitando-se, como no caso dos autos, que a quase totalidade da campanha seja examinada em pouco mais de 10 dias, o que, obviamente, inviabiliza o objetivo da prestação de contas, o efetivo controle legal dos valores arrecadados e gastos no curso da campanha e, conseqüentemente, eventuais ilicitudes que justifiquem o ajuizamento de ações que apurem abuso de poder econômico ou arrecadação/gasto ilícito de campanha (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997).

Conforme adverte José Jairo Gomes<sup>9</sup>,

O instituto de prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite a

---

<sup>9</sup> *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 336.

realização de contrastes e avaliações, bem como controle financeiro do certame. Esse controle tem sentido de perscrutar e cercear o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico, conferindo-se mais transparência e legitimidade às eleições.

É direito impostergável dos integrantes da comunhão política saber quem financiou a campanha de seus candidatos e de que maneira esse financiamento se deu. Nessa seara, impõe-se a transparência absoluta. Sem isso, não é possível o exercício pleno da cidadania, já que se subtrairiam do cidadão informações essenciais para a formação de sua consciência político-moral, relevantes, sobretudo para que ele aprecie a estrutura ético-moral de seus representantes e até mesmo para exercer o sacrossanto direito de sufrágio.

**Ademais, não se pode perder de vista que, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral analisa apenas uma dezena de prestação de contas presidenciais, cujo efetivo controle fica consideravelmente prejudicado em razão do exíguo prazo e do fato de a prestação de contas parcial não refletir a efetiva movimentação de campanha, ficando um grande volume de informações e documentos para a prestação de contas final, o exame dos Tribunais Regionais Eleitorais simplesmente fica inviabilizado, considerada a enorme quantidade de contas a serem analisadas em curtíssimo espaço tempo, o que, além de justificar as propostas que serão apresentadas ao final deste voto, demonstra a necessidade de a Justiça Eleitoral atuar com rigor quando a prestação de contas parcial não representar a realidade de campanha naquele momento.**

**Correto o parecer conclusivo da Asepa, a quem compete fazer uma análise rigorosamente técnica das contas, observando os exatos limites da resolução, que qualificou aquele fato como grave.**

**Equivoca-se completamente, portanto, a Procuradoria-Geral Eleitoral em seu parecer, pois é o art. 36, § 2º, da Res.-TSE nº 23.406/2014, e não a unidade técnica do TSE, que estabelece que “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”.**

**Na verdade, causam espanto as manifestações contraditórias do Ministério Público Eleitoral em processos de prestação de contas.**

**Com efeito, conquanto na presente prestação de contas tenha opinado pela aprovação das contas com ressalvas, considerando que as irregularidades não alcançam 10% do contexto da campanha, verifico que nos autos da Prestação de Contas nº 4086-59/DF, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB Nacional, o representante do Parquet Eleitoral opinou pela desaprovação das contas, pois as irregularidades, pasmem, representavam 1,41% do total de gastos da campanha, não sendo possível, na visão do Ministério Público Eleitoral, aplicar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.**

**Na linha da manifestação ministerial no processo do PSDB, o valor bruto irregular na prestação ora em julgamento ensejaria não apenas a desaprovação de contas, mas, talvez, o ajuizamento de representação com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.**

**Esse evidente excesso ministerial, verificado nas contas do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB Nacional referentes à eleição de 2010, não foi cancelado pelo TSE, que assim decidiu a questão, acompanhando o voto proferido por mim, nos seguintes termos:**

A jurisprudência deste Tribunal Superior é no sentido de que, em se tratando de irregularidades que representam percentual ínfimo em relação aos valores movimentados, é possível a aplicação do princípio da proporcionalidade para aprovar as contas com ressalvas. Nesse sentido: AgR-AI nº 7677-44/RS, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º.10.2013, e Pet nº 2.661/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 24.4.2012.

Ainda que seja expressivo o montante dos valores relativos às doações que apresentaram divergência de informações (R\$1.400.000,00 – um milhão e quatrocentos mil reais), representa apenas 1,41% do total arrecadado (R\$99.069.529,12 – noventa e nove milhões, sessenta e nove mil, quinhentos e vinte e nove reais e doze centavos), o que não afasta a aplicação do entendimento mencionado.

**Sobre a questão, cito precedente desta Corte: PC nº 4080-52/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, julgado em 9.12.2010. Naquela assentada, foi aprovada com ressalvas a prestação de contas da campanha eleitoral para presidente da República do Comitê Financeiro Nacional do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2010, não obstante a existência de irregularidade relativa a R\$2.610.419,28 (dois milhões, seiscentos e dez mil, quatrocentos e dezenove reais e vinte e oito centavos), mas que representava apenas 1,8251% do total declarado, com base em um juízo de proporcionalidade.**

Ante o exposto e com base na manifestação da Coepa, **aprovo com ressalvas** as contas do Diretório Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira relativas à arrecadação e à aplicação de recursos financeiros na campanha eleitoral de 2010 (PC nº 4086-59/DF, de minha relatoria, julgado em 5.8.2014). (Grifo nosso)

**Todavia, conquanto a resolução do Tribunal Superior Eleitoral tenha qualificado como grave a circunstância de a prestação de contas parcial não refletir a efetiva movimentação de campanha, entendo que, em um juízo de ponderação, essa postura mais rigorosa e correta da Justiça Eleitoral deve ser aplicada nas eleições futuras, permitindo um amplo debate pelos atores do processo eleitoral durante as audiências públicas para as eleições de 2016, pois o Tribunal Superior Eleitoral tem aprovado com ressalvas quando as irregularidades são formais.**

**De fato, o Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que “a existência de irregularidade formal enseja a aprovação das contas com ressalvas” (AgR-REspe nº 394-40/RO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 2.10.2013).**

Da mesma forma a Pet nº 1.612/DF, rel. Min. Felix Fischer, julgada em 30.3.2010, segundo a qual

[...] é assente nesta c. Corte que a existência de irregularidades formais enseja a aprovação das contas com ressalvas (PET nºs 1.465/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 21.5.2009; 1.009/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 13.3.2006; 1.006/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 22.9.2004; 812/RJ, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 4.10.2004). Na espécie, o partido requerente incorreu em impropriedade de natureza formal, de cunho técnico, que examinada em conjunto não compromete a integridade e a transparência da prestação de contas, à inteligência do art. 27, II, da Resolução-TSE nº 21.841/2004.

**Portanto, conforme venho sustentando no Supremo Tribunal Federal, especificamente no julgamento do RE nº 637.485/RJ, de minha relatoria, que envolvia a questão do prefeito itinerante, as mudanças radicais na interpretação da Constituição e da legislação eleitoral devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na**

**interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral.**

**Não se pode desconsiderar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões, portanto, sobre os direitos fundamentais de cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais.**

**A importância fundamental do princípio da segurança jurídica, para o regular transcurso dos processos eleitorais, está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição, evitando que mudanças jurisprudenciais ocorridas após a eleição, como no caso dos autos, possam ter imediata aplicação, sob pena de criar uma situação absolutamente casuística, pois o novo entendimento é formulado pela Justiça Eleitoral em momento em que está ciente do resultado das urnas.**

**Nessa linha, em recente julgado do Tribunal Superior Eleitoral sobre a necessária compreensão da segurança jurídica, assentou-se que “o entendimento do TSE firmado nas eleições de 2010 no sentido de que fato superveniente que afaste a inelegibilidade, como uma medida liminar, poderia ser apreciado a qualquer tempo, desde que não exaurida a jurisdição, não pode sofrer alteração jurisprudencial após o resultado de eleição seguinte, sugerindo indevido casuísmo” (ED-AgR-REspe nº 458-86/GO, de minha relatoria, julgados em 20.5.2014).**

**A unidade técnica, inicialmente, apontou impropriedades que, nos termos da Res.-TSE nº 23.406/2014 e da Portaria-TSE nº 488/2014, não geram desaprovação de contas.**

**Considerando que as inconsistências constantes dos itens 4.1 a 4.4**

do quadro contido no item 60 do parecer conclusivo, decorrem, possivelmente, de uma falha do partido/candidato que recebeu a doação da ora prestadora de contas, entendendo não ser possível, neste momento, qualificá-las como irregularidade e de responsabilidade da candidata, razão pela qual a documentação pertinente deve ser encaminhada aos respectivos regionais para o devido cruzamento.

Quanto às irregularidades, a Asepa assim identificou nas receitas:

- Divergência no nome do doador declarado na prestação de contas e o constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- Registro de doações diretas recebidas na conta em exame e não declaradas pelos prestadores de contas que efetuaram a doação;
- Ausência de registro de doação recebida na prestação de contas em exame.;
- Divergência entre as informações prévias coletadas de doadores (circularização, notas fiscais eletrônicas) e as declaradas na prestação de contas; e
- 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).

Em relação às despesas, a unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

- Não apresentação de documentos que comprovem a regularidade de aplicação dos recursos ou irregularidade nos documentos apresentados para comprovar a aplicação;
- Pagamento de despesas a pessoas jurídicas sem emissão de nota fiscal;
- Divergência entre as transferências diretas efetuadas a outros prestadores de contas em confronto com as contas dos beneficiários;
- Ausência de registro de transferências diretas declaradas por outros prestadores de contas;
- Divergência entre informações prévias coletadas de fornecedores e aquelas constantes da prestação de contas em exame;

- Omissão de registro na prestação de contas de despesas obtidas em informações prévias coletadas de fornecedores (circularização, notas fiscais eletrônicas); e
- Constatação de despesas contratadas em data anterior à entrega da primeira prestação de contas parcial, mas não informadas à época.

Em memorial, a candidata contrapõe as conclusões da Asepa, afirma ter havido “*desídia na análise*” pela unidade técnica (fl. 4 – último parágrafo) e reconhece que as irregularidades remanescentes não são suficientes para ensejar a desaprovação das contas, tendo em vista o percentual irregular no contexto da campanha.

Portanto, se *desídia* houver, essa não pode ser imputada a unidade técnica, mas ao prestador de contas, que, além de não indicar, minimamente, onde estariam nos autos os documentos citados no memorial, não cumpriu a resolução do TSE que determina a efetiva prestação de contas parcial, com a adequada inserção da movimentação financeira no sistema SPCE.

É velha e condenável a tentativa de retirar a credibilidade da unidade técnica, mediante a utilização de argumentos vazios, completamente dissociados da realidade provada nos autos, lembrando que a análise dessas contas foi realizada em conjunto com auditores do TCU, servidores da Receita Federal, Corregedor-Geral do Banco Central e, por último, por representante do Conselho Federal de Contabilidade.

Passo a analisar as irregularidades. Nos termos da manifestação da Asepa, as irregularidades representam 4,05% das receitas e 5,15% das despesas da candidata, o que, com base em uma compreensão da reserva legal proporcional, não autoriza a desaprovação de contas.

Com efeito, o próprio art. 30, § 2º-A, da Lei nº 9.504/1997 estabelece que nem todas as irregularidades materiais autorizam a desaprovação de contas, quando “irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado”.

Da mesma forma a jurisprudência do TSE afirma que, “como o partido se manifestou sobre a alegada ausência de comprovação, e o valor total das irregularidades apuradas corresponde a 3,88% do total movimentado, não se justifica o prolongamento do processo, pois as falhas materiais de pequena relevância não ensejam a rejeição das contas” (PC nº 3882-15/DF, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgada em 7.8.2014).

Nesse sentido, ainda, os seguintes julgados do Tribunal em que se aplica o princípio da proporcionalidade quando a irregularidade for pequena no contexto da campanha eleitoral:

PARTIDO POLÍTICO. PARTIDO DEMOCRATAS (DEM). PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2009. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOLHIMENTO AO ERÁRIO. NECESSIDADE. PRECEDENTES.

1. Na forma da legislação que rege a matéria, o partido deveria ter juntado aos autos documento comprovando a transformação do Instituto Tancredo Neves em fundação.

2. Não foram informados quais eventos deram causa a gastos com passagens e hospedagens nem os respectivos períodos. Também incompleta a documentação relativa a despesas com táxi, consultores, alimentação, advogados e prestadores de serviços diversos.

3. A utilização de recursos do Fundo Partidário para efetuar donativos e contribuições a organismo internacional não se coaduna com nenhuma das hipóteses previstas no art. 44, incisos I a V, da Lei nº 9.096/95.

4. Conforme expressa previsão do inciso V do art. 2º da Resolução-TSE nº 21.841/2004, o estatuto da agremiação partidária deverá conter disposição capaz de obstar a contabilização de qualquer recebimento ou dispêndio referente ao respectivo instituto ou fundação.

5. Não foi apresentada nota fiscal expedida por empresa de táxi aéreo, deixando o DEM de comprovar a regularidade dessa despesa, o que resultou em descumprimento do disposto no art. 34, III, da Lei dos Partidos Políticos, c.c. o art. 9º, I, da Res-TSE nº 21.841/2004.

6. É entendimento deste Tribunal Superior que o pagamento de juros e multas cíveis, devidos em decorrência de obrigações não satisfeitas, não se subsume ao comando normativo contido no inciso I do art. 44 da Lei nº 9.096/95, sendo, portanto, defeso utilizar as verbas do Fundo Partidário para o cumprimento desse fim.

**7. Na hipótese, além das irregularidades meramente formais, as demais são relativas a não comprovação de despesas ou aplicações inadequadas do Fundo Partidário, alcançando apenas 1,69% daqueles recursos – no montante de R\$ 339.457,71 –, o que possibilita a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.**

8. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que, mesmo quando as irregularidades encontradas redundam na aprovação com ressalvas das contas apresentadas, é cabível a determinação de devolução dos respectivos valores ao Erário.

9. Contas aprovadas com ressalvas.

(PC nº 978-22/DF, redator para o acórdão Min. Dias Toffoli, julgada em 25.10.2014 – grifos nossos)

Prestação de contas de campanha. Candidato. Eleições 2012.

1. Não configura cerceamento de defesa a ausência de intimação para se manifestar sobre o parecer conclusivo quando nele não se aponta outras falhas senão aquelas em relação às quais o candidato já havia sido intimado e os documentos e argumentos por ele apresentados foram considerados como insuficientes para afastar as irregularidades anteriormente detectadas.

2. A ausência de recibos eleitorais e de notas fiscais constitui, em regra, irregularidade apta a ensejar a desaprovação das contas do candidato. Precedentes: AgR-REspe nº 2450-46, rel. Min. Henrique Neves, DJE de 25.11.2013; AgR-REspe nº 6469-52, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 9.10.2012.

**3. É inviável a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se não há, no acórdão regional, elementos que permitam mensurar se os valores relativos às falhas identificadas são ínfimos em comparação com o montante dos recursos arrecadados na campanha.**

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 1380-76/MG, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 16.6.2014 – grifos nossos)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. ELEIÇÕES 2010. FALHAS SANÁVEIS. REEXAME DE FATOS E PROVAS. VALOR ÍNFIMO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. APROVAÇÃO DAS CONTAS. RESSALVAS.

1. Para rever as conclusões enunciadas na origem e assentar a gravidade das falhas apontadas, seria necessário novo exame dos fatos à luz das provas produzidas, providência incompatível com a estrita via do recurso especial. (Enunciado de Súmula nº 279 do Supremo Tribunal Federal).

**2. O valor irrisório das falhas apontadas (não totaliza 2% do montante global da campanha) permite a aprovação das contas com ressalvas, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.**

3. Não sendo possível constatar a presença de vícios insanáveis, não há similitude fática capaz de justificar dissenso jurisprudencial entre o acórdão recorrido e os arestos tidos como paradigmas.

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 6368-15/RN, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25.6.2013 – grifos nossos)

Prestação de contas. Doação por fonte vedada.

**1. É de manter-se a decisão do Tribunal Regional Eleitoral que, em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, entendeu, diante das particularidades do caso, aprovar com ressalva as contas do candidato, considerando que a irregularidade alusiva à doação por fonte vedada – proveniente de sindicato – correspondeu a percentual ínfimo em relação ao total de recursos arrecadados para a campanha.**

2. O TSE já decidiu que, se a doação recebida de fonte vedada for de pequeno valor e não se averiguar a má-fé do candidato ou a gravidade das circunstâncias diante do caso concreto, é possível a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para aprovar, com ressalva, a prestação de contas. Precedente: Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 82-42.

Agravo regimental não provido.  
(AgR-AI nº 10207-43/MG, rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 9.10.2012 –  
grifos nossos)

## **7. Das propostas de aperfeiçoamento do processo de prestação de contas eleitorais**

Durante o processamento e a análise da prestação de contas, diversas ideias de melhoria surgiram em decorrência das dificuldades enfrentadas e da vasta experiência de fiscalização dos órgãos chamados a colaborar e da equipe do próprio TSE.

Ponto de unanimidade é a **escassez de tempo** para análise pela Justiça Eleitoral das contas prestadas.

Atualmente a lei prevê a entrega de dois relatórios parciais, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, nos quais deverão estar indicadas as doações recebidas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro e os gastos realizados (art. 28, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, conforme redação antiga, aplicável a este pleito), e da prestação de contas final, referente aos dois turnos – quando o segundo se realizar –, até o trigésimo dia a contar do segundo turno (art. 29, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997). Dessa forma, observa-se que, enquanto os relatórios parciais abrangem curtos espaços de tempo, o relatório final abrange período muito maior e referente à época na qual mais despesas costumam ser realizadas.

Considerando a determinação legal de que a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos deverá ser publicada em sessão até oito dias antes da diplomação (art. 30, § 1º, da Lei nº 9.504/1997), a qual deverá ocorrer até o dia 19.12.2014 (Res.-TSE nº 23.390/2013), tem-se que o tempo disponível para análise das receitas e despesas efetuadas desde 6 de setembro até o final da campanha é de cerca de 15 dias, ou seja, dos dias finais de novembro até a segunda semana de dezembro.

Nos processos de prestações de contas dos eleitos neste ano, que somaram 277 volumes, o diretório nacional do partido e o comitê financeiro declararam

despesas de R\$197.103.370,60 (cento e noventa e sete milhões, cento e três mil, trezentos e setenta reais e sessenta centavos) e receitas de R\$193.905.586,83 (cento e noventa e três milhões, novecentos e cinco mil, quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta e três centavos), enquanto a candidata eleita declarou despesas de 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) e receitas de R\$350.493.401,70 (trezentos e cinquenta milhões, quatrocentos e noventa e três mil, quatrocentos e um reais e setenta centavos), totalizando o valor da movimentação financeira a ser analisada em R\$1.091.734.522,77 (um bilhão, noventa e um milhões, setecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e vinte e dois reais e setenta e sete centavos). Ao partido político e à candidata, após a entrega da prestação de contas final, foram feitas duas diligências pela equipe técnica do TSE, a fim de que fossem juntados aos autos documentos e esclarecidos pelos prestadores de contas pontos controversos.

Assim, percebe-se que, após a entrega da prestação de contas final, já realizada em data muito próxima do julgamento, ainda é possível que haja a necessidade de complementação das informações prestadas, o que impossibilita uma análise com o cuidado ideal.

Com o objetivo de contornar o pouco tempo disponível, sugere-se:

#### 7.1. Prestação mensal das contas pelos candidatos, partidos e comitês.

Em vez de dois relatórios parciais e um relatório final, mais eficiente seria a prestação mensal de contas.

Dessa maneira, evitar-se-ia o acúmulo da ocorrência de despesas e receitas que atualmente se observa na prestação de contas final, permitindo-se a análise pela Justiça Eleitoral em momento mais próximo à ocorrência dos fatos. Conforme referido pelos técnicos do TCU, do Bacen e da Receita Federal, a disponibilidade de maior tempo permitiria a realização de diligências perante terceiros, conhecida no jargão da administração tributária como circularização, a realização de perícias, etc. Esses procedimentos aumentariam a isenção das informações trazidas ao processo, já que prestadas por terceiros e não pelo partido, comitê ou candidata.

Além disso, tal periodicidade da prestação de contas permitiria que doações recebidas e despesas efetuadas pelo candidato chegassem ao conhecimento do eleitor antes da eleição para análise e avaliação, possibilitando o aperfeiçoamento do processo de escolha, na medida em que disponibilizadas mais informações relevantes sobre os candidatos.

Atualmente é possível perceber que informações importantes sobre doações recebidas e despesas realizadas, que teriam o condão de eventualmente influenciar na disputa eleitoral, somente são divulgadas após o pleito.

Para a implementação de prestação mensal de contas, seria necessário alteração legislativa, considerado estarem previstos dois relatórios parciais e um relatório final de prestação de contas na Lei nº 9.504/1997.

#### 7.2. Entrega dos documentos em meio eletrônico.

A prestação de contas eleitoral é realizada por meio do Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral (SPCE), programa disponibilizado pelo TSE para os candidatos às eleições majoritárias e proporcionais nas três esferas de Poder (art. 41 da Res.-TSE nº 23.406/2014). No referido sistema, são inseridas diversas informações, tais como recursos arrecadados, recibos eleitorais emitidos, despesas efetuadas (art. 40, inciso I, da Res.-TSE nº 23.406/2014).

No entanto, os recibos eleitorais de doações e os recibos dos prestadores de serviços, por exemplo, são entregues em papel, o que demanda a digitalização dos documentos, a fim de serem posteriormente analisados. Segundo informação da Asepa, para a digitalização dos documentos entregues no dia 25 de novembro, foram necessárias cerca de 24 horas.

Em razão disso, a entrega dos documentos desde já em meio eletrônico permitiria a utilização dos recursos humanos da Justiça Eleitoral exclusivamente na aplicação de inteligência e não no manuseio de documentos, conferindo-se agilidade à avaliação pela equipe técnica.

Ademais, isso possibilitaria a liberação de grandes áreas destinadas a arquivos de documentos, fato que refletiria também em economia financeira. Em contrapartida, há de se dotar a Secretaria de Tecnologia da Informação com equipamentos capazes de armazenar e publicizar as imagens dos documentos.

Além das propostas referidas acima, que concederiam tempo maior de análise das contas, listo outras, sugeridas pelos técnicos da Receita Federal, do Bacen, do TCU e pela equipe técnica do TSE, que agregariam qualidade ao exame das contas.

### 7.3. Publicidade da prestação de contas.

Atualmente, não é dada publicidade às prestações de contas parciais e aos documentos, tendo sido autorizada, neste processo, a publicação da prestação de contas final e dos documentos digitalizados.

A publicidade imediata das receitas e despesas apresentadas mensalmente proporcionaria o controle pela sociedade e pelos candidatos adversários, o que representaria significativo ganho em fiscalização, porquanto determinados gastos de campanha, como propaganda e deslocamento aéreo, entre outros, são melhor aferíveis pelos demais candidatos, que necessitam realizar despesas da mesma natureza, do que por técnicos da Justiça Eleitoral.

### 7.4. Aprimoramento dos batimentos eletrônicos.

A análise procedida pela Asepa, em apertada síntese, consiste principalmente no confronto entre as doações eleitorais recebidas pelo candidato ou pelo partido e o crédito no extrato bancário do respectivo valor e no confronto entre o débito no extrato bancário e o recibo do prestador de serviço.

No mais, são realizadas diversas outras verificações de regularidade financeira de campanha, como o cumprimento dos requisitos legais para o início da

campanha eleitoral em termos financeiros, a observância dos limites legais das fontes de financiamento, o trânsito obrigatório por conta bancária específica, datas-limite para aplicação de recursos, processamento de dívidas ou aplicação de sobras de campanha.

Para subsidiar a análise dos documentos trazidos aos autos, são utilizadas bases de dados internos (prestações de contas dos demais candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, Cadastro Eleitoral, Cand e Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias) e externos (Secretaria da Receita Federal, instituições financeiras, informações voluntárias de doadores e fornecedores, bancos de dados de notas fiscais eletrônicas).

Os técnicos do TCU, da Receita Federal e do Bacen, nas manifestações escritas juntadas aos autos, arrolaram algumas propostas interessantes para o aprimoramento das rotinas de trabalho da prestação de contas. Essas e ainda outras são listadas a seguir:

**i) Implantação de núcleo de análise eletrônica.**

O núcleo de análise eletrônica, vinculado à Asepa, seria responsável pelo cruzamento de dados obtidos mediante convênios com órgãos da Administração Pública, como a Secretaria da Receita Federal, para a obtenção de dados das bases CPF e CNPJ; Fiscos estaduais e municipais, para consulta à base ICMS e ISS; Detrans, para obtenção de dados de veículos; Departamento Nacional de Registros de Comércio, para acesso aos dados das Juntas Comerciais, como, por exemplo, composição societária, capital social, faturamento bruto e participação em outras pessoas jurídicas; e em outros órgãos cujos dados não sejam protegidos por sigilo bancário e fiscal.

Hoje a Asepa já conta com alguns convênios firmados com a Receita Federal para, por exemplo, verificar-se doação acima do limite legal.

No entanto, a formação de núcleo de análise com a designação de dois ou três servidores possibilitaria o aumento do volume de dados auditados na prestação

de contas.

**ii) Maior transparência na doação eleitoral.**

Atualmente a doação eleitoral pode ser efetuada, nos termos do art. 23, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, mediante cheques cruzados e nominais, transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécie devidamente identificados ou pela internet, em site do candidato, partido ou coligação.

Para se conferir maior transparência à doação eleitoral, conveniente seria a criação da Guia de Doação Partidária/Eleitoral, a ser preenchida pelo doador na página eletrônica do TSE e quitada via transferência bancária eletrônica, de modo a colher e tratar, por sistema automatizado do Tribunal, todas as informações das doações financeiras, eliminando-se o atual Recibo Eleitoral.

Também seria conveniente a proibição do cheque administrativo, que dificulta a identificação dos reais doadores, tendo em vista que exige consulta ao banco emissor do cheque para identificação do verdadeiro doador dos recursos.

**iii) Aperfeiçoamento na prestação das informações bancárias pelas instituições financeiras.**

Conforme relato dos técnicos da Receita Federal, as informações bancárias das instituições financeiras não são prestadas na sua plenitude, havendo omissão de alguns campos, pela alegada razão de dificuldade operacional. Além disso, os extratos eletrônicos das contas bancárias específicas são encaminhados à Justiça Eleitoral até o último dia do mês subsequente ao do fechamento, o que acarreta defasagem de 30 dias na movimentação registrada no extrato eletrônico.

Esse ponto mostra especial relevância, tendo em vista que as eleições de 2016 contarão com mais de 500 mil candidatos aos cargos eletivos de vereador e de prefeito em mais de 5.500 municípios brasileiros.

**iv)** Inclusão das atividades secundárias das empresas no cotejo eletrônico com as informações cadastrais na Receita Federal.

O TSE faz uso das informações cadastrais da Receita Federal, a fim de procurar fontes vedadas de recursos, restringindo o cotejo eletrônico à atividade econômica principal das empresas.

Com o objetivo de aumentar a eficácia da regra de batimento, as críticas eletrônicas poderiam contemplar também as atividades econômicas secundárias.

**v)** Ampliação do banco de informações dos concessionários e permissionários de serviços públicos, a fim de incluir concessionários e permissionários estaduais, distritais e municipais.

Atualmente o TSE mantém parceria com agências reguladoras federais para identificação dos concessionários e permissionários de serviços públicos para identificar fontes vedadas de doações.

Essa pesquisa poderia ser aperfeiçoada mediante a articulação com as instâncias estaduais, distritais e municipais, para que informem a Justiça Eleitoral sobre a existência de concessionários e permissionários nessas esferas de governo.

Outra importante medida para identificar eventuais pontos de risco no financiamento da campanha eleitoral seria a identificação de empresas declaradas inidôneas pela Controladoria-Geral da União (CGU), que possui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas Suspensas, mediante convênio, para intercâmbio de informações eletrônicas.

**vi)** Instituição de grupo interinstitucional permanente de discussão.

A formação de grupo com profissionais oriundos de outros órgãos ou

entidades de fiscalização mostrou-se, nesta prestação de contas, experiência de sucesso.

O intercâmbio de informações sobre rotinas de fiscalização soma-se ao já amplo conhecimento da equipe técnica do TSE.

Assim, salutar é a formação de grupo permanente de discussão, que se poderá reunir com periodicidade trimestral ou outra que se julgar adequada e contar com a participação da Receita Federal, do TCU, do Bacen, do Conselho Federal de Contabilidade, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla), do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), entre outros.

**vii) Comunicação eletrônica entre a Justiça Eleitoral e os candidatos e partidos.**

Criar-se rotina de comunicação eletrônica com os partidos/candidatos, mediante utilização de *e-mail* por eles registrado no TSE, a ser utilizado na remessa de intimações e coleta de informações pela Justiça Eleitoral.

**viii) Plano de contas único.**

Atualmente se encontra em curso no Tribunal Superior Eleitoral a reformulação da Res.-TSE nº 21.841/2004, que trata da prestação de contas anual dos partidos políticos.

A exemplo do que já ocorre com o processo de prestação de contas da campanha eleitoral, necessário se faz criar no âmbito das contas partidárias sistema informatizado que permita a elaboração e análise eletrônica das prestações de contas anuais dos partidos políticos, possibilitando-se, inclusive, alcançar o grau de publicidade dos dados hoje exigido com relação às contas eleitorais.

Para tanto, deve ser criado um Plano de Contas Único para partidos/candidatos no patamar mais analítico de escrituração e centralizar neste Tribunal a recepção eletrônica dos registros, de forma a elaborar no próprio TSE,

utilizando-se de sistema automatizado, todas as demonstrações contábeis e financeiras desses entes, hoje encaminhadas em papel.

7.5. O gasto de campanha acima do limite fixado possibilitará desde logo a aplicação da multa prevista art. 18, § 2º, da Lei nº 9.504/1997, mesmo que, *a posteriori*, a Justiça Eleitoral autorize o pedido.

7.6. A empresa controlada por outra concessionária ou permissionária de serviço público não pode doar para as campanhas eleitorais, nos termos do art. 24 da Lei nº 9.504/1997.

## 8. Conclusão

Ante o exposto, **voto pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas da candidata Dilma Vana Rousseff, considerado o percentual da irregularidade no contexto da campanha, nos termos do art. 30, § 2º-A, da Lei nº 9.504/1997 e da jurisprudência do TSE.**

Ressalte-se que essa conclusão não confere chancela a possíveis ilícitos antecedentes e/ou vinculados às doações e às despesas eleitorais, tampouco a eventuais ilícitos verificados pelos órgãos fiscalizadores no curso de investigações em andamento ou futuras.

Pelo contrário, foram verificados indícios de irregularidades que merecem a devida apuração. Tendo em vista a publicidade conferida a esta prestação de contas a imprensa noticiou indícios de falsidade ideológica no contrato social da Focal Confecção e Comunicação Visual, de São Bernardo do Campo, segunda maior prestadora de serviços da campanha da candidata vencedora. A Folha de São Paulo informa que o sócio gerente seria, até o ano anterior, motorista contratado pela empresa, havendo sérios indícios de que tenha sido admitido no contrato social para ocultar os verdadeiros sócios - <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559556-pt-pagou-r-24-mi-a-empresa-que-tem-motorista-como-socio.shtml>, consultado nesta data.

A conduta configura, em tese, crime de falsidade ideológica (art. 299 do

CP).

Além disso, se de fato ocorreu, a situação é um indício sério de outros crimes. Não se pode descartar a possibilidade dos serviços não terem sido efetivamente prestados, servindo o contrato como forma de desviar recursos da campanha. Isso poderia configurar, desde logo, crimes de falsidade ideológica quanto às notas emitidas pela pessoa jurídica (art. 350 do Código Eleitoral). Se houver envolvimento de pessoas ligadas à campanha e sua prestação de contas, podem surgir falsidade ideológica quanto à própria prestação de contas (art. 350 do Código Eleitoral); apropriação indébita ou estelionato contra a campanha (arts. 168 e 171 do Código Penal); lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei 9.613/98) e sonegação fiscal (art. 1º da Lei 8.137/90).

Por óbvio, não se está afirmando que esses crimes ocorreram. No entanto, estamos diante de indicativo de irregularidade em empresa que prestou serviços à campanha, da ordem de 24 milhões. Ou seja, o próprio valor sugere que os fatos merecem apuração.

**Tendo isso em vista, proponho a remessa de cópia (em meio digital) desta decisão e do parecer da Asepa ao Procurador-Geral da República, ao Procurador-Geral Eleitoral, à Receita Federal, à Fazenda Estadual de São Paulo, à Fazenda Municipal de São Bernardo do Campo, e ao COAF.**

**Encaminhe-se cópia, em meio digital, desta prestação de contas à Receita Federal e ao Tribunal de Contas da União. Encaminhe-se cópia da impugnação, da contestação da candidata e do parecer da unidade técnica ao Tribunal de Contas da União, para o fim de verificar se os valores recolhidos correspondem efetivamente aos gastos com o uso do transporte oficial pela Presidência da República.**

**Tendo em vista as conclusões a que se chegou após esta prestação de contas, apresento as seguintes propostas de aperfeiçoamento do procedimento de controle de contas:**

- Entrega dos documentos em meio eletrônico;
- Publicidade da prestação de contas;
- Implantação de núcleo de análise eletrônica.
- Maior transparência na doação eleitoral.
- Aperfeiçoamento na prestação das informações bancárias pelas instituições financeiras.
- Inclusão das atividades secundárias das empresas no cotejo eletrônico com as informações cadastrais na Receita Federal.
- Ampliação do banco de informações dos concessionários e permissionários de serviços públicos, a fim de incluir concessionários e permissionários estaduais, distritais e municipais.
- Instituição de grupo interinstitucional permanente de discussão.
- Comunicação eletrônica entre a Justiça Eleitoral e os candidatos e partidos.
- Plano de contas único.
- Prestação mensal das contas pelos candidatos, partidos e comitês;

**Não poderia encerrar esse voto sem antes reconhecer o hercúleo trabalho realizado pela equipe multidisciplinar da Asepa, que, composta por apenas 17 servidores, analistas e técnicos judiciários, com formação em Contabilidade, Matemática, Ciência Política, Análise de Sistemas, Direito, entre outros, trabalharam na maior prestação de contas da história do TSE - 277 volumes de processos, considerando as prestações de contas da candidata eleita, de seu partido e respectivo comitê financeiro de campanha. Toda essa documentação foi, em grande parte, analisada ininterruptamente entre os dias 26.11.2014 e 8.12.2014, durante pouco mais de 10 dias.**

**Gostaria de registrar a preciosa colaboração da Receita Federal, do TCU, do Banco Central do Brasil e do Conselho Federal de Contabilidade, que contribuíram para a análise das contas e com sugestões de aprimoramento do sistema de controle.**