

A exigência de documentos adicionais em prestação de contas eleitorais

*Evidências de efeitos
adversos e probatio diabolica*

The requirement for additional documents in electoral accounting

*Evidence of adverse effects and **probatio diabolica***

Donnie Allison dos Santos Moraes

Advogado, membro fundador do Instituto Potiguar de Direito Eleitoral (IPDE), com atuação destacada na área do Direito Eleitoral e Administrativo, assessor e consultor jurídico.

E-mail: donniesantos@hotmail.com

Silvio Leônidas Batista de Moura

Contador, pós-graduado em Contabilidade Aplicada ao Setor Público (FIPECAFI), MBA em Administração Financeira (Unifacex), com atuação destacada na área da Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Contabilidade Eleitoral, assessor e consultor contábil.

E-mail: silvioleonidascont@gmail.com

RESUMO: Este estudo tem o condão de analisar as implicações sistêmicas decorrentes da aplicação com limitações metodológicas do art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, que condiciona a exigência de documentos adicionais em prestação de contas eleitorais à existência de dúvida razoável sobre a idoneidade documental ou execução do objeto. Mediante análise de precedentes jurisprudenciais do Tribunal Regional Eleitoral do

Rio Grande do Norte (Recursos Eleitorais nº 0600515-77.2024.6.20.0034 e nº 0600365-88.2024.6.20.0069), o trabalho identifica procedimentos técnicos que podem resultar em insegurança jurídica e quebra de expectativa, quando em cotejo “norma” versus “exigências complementares”, eis que, no mais das vezes, podem adentrar a esfera subjetiva do analista. O método utilizado foi a pesquisa jurisprudencial qualitativa, com análise dogmática e sistemática dos dispositivos normativos pertinentes. A amostragem demonstra que a exigência de documentação adicional sem fundamentação específica, transmuta o controle de transparência em *probatio diabolica*, violando os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e devido processo legal. Não se discute que a aplicação criteriosa do dispositivo normativo é fundamental para harmonizar transparência na gestão de recursos públicos em favor de candidaturas em processo democrático, sendo imperativo o desenvolvimento de protocolos padronizados e precientes, em homenagem à essência da norma e ao bem jurídico tutelado, quais sejam, a moralidade, a higidez do pleito e o equilíbrio entre os *players*.

Palavras-chave: Prestação de contas eleitorais. *Probatio diabolica*. Segurança jurídica. Devido processo legal. Transparência eleitoral.

ABSTRACT: This study examines the systemic implications arising from the methodologically constrained application of article 60, § 3, of TSE Resolution No. 23.607/2019, which conditions the requirement for additional documents in electoral accounting on the existence of reasonable doubt regarding documentary integrity or the execution of the object. Through analysis of jurisprudential precedents from the Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (Electoral Appeals Nos. 0600515-77.2024.6.20.0034 and 0600365-88.2024.6.20.0069), the paper identifies technical procedures that may produce legal uncertainty and frustrated expectations when comparing the “norm” with “supplementary requirements,” since, in many cases, they may encroach on the subjective sphere of the examiner. The method employed was qualitative jurisprudential research, with doctrinal and systematic analysis of the relevant normative provisions. The sample shows that the requirement of additional documentation without specific justification transforms transparency control into *probatio diabolica*, violating the constitutional principles of proportionality, reasonableness, legal certainty, and due process of law. It is not disputed that a careful application of the normative provision is essential to reconcile transparency in the management of public funds for candidacies in a democratic process; therefore, the development of standardized and precedent-informed protocols is imperative in order to honor the essence of the rule and the protected legal values, namely morality, the integrity of the electoral contest, and the balance among the actors.

KEYWORDS: Electoral accounting. *Probatio diabolica*. Legal certainty. Due process of law. Electoral transparency.

1 Introdução

A normalidade e a legitimidade das eleições são essenciais ao sistema democrático. Dessa forma, a Constituição Federal impõe a sua proteção contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Para assegurar o cumprimento desse propósito, a Justiça Eleitoral exerce o controle da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. Isso se dá pelo exame das contas eleitorais apresentadas por candidatos e partidos políticos, em que constam as receitas e as despesas realizadas durante a campanha eleitoral, na forma do art. 28 da Lei nº 9.504/1997, regulamentado, para as eleições, pela Resolução TSE nº 23.607/2019.

A prestação de contas eleitoral constitui instrumento fundamental para assegurar a transparência na aplicação de recursos, públicos e privados, destinados às campanhas políticas, consolidando-se como mecanismo essencial para a higidez do processo democrático brasileiro. No entanto, o emprego impróprio das normas que regulamentam este procedimento pode transformar um mecanismo de controle em obstáculo intransponível à participação política, comprometendo direitos fundamentais e a própria legitimidade do sistema eleitoral.

A análise desenvolvida nos processos de prestação de contas, contudo, está limitada à verificação das informações declaradas pelo candidato, bem como daquelas obtidas a partir de procedimentos de auditoria ordinariamente empregados pela Justiça Eleitoral, em especial análise documental, exame de registros e cruzamento e confirmação de dados, por meio de procedimento de circularização, cujo fim é a confirmação das receitas e despesas declaradas. Também se analisam informações resultantes do cruzamento de informações fornecidas por outros prestadores de contas (candidatos ou partidos políticos), além de informações *voluntariamente* encaminhadas à Justiça Eleitoral.

Cabe aqui uma breve digressão: a Justiça Eleitoral requisita à Secretaria da Receita Federal do Brasil, e às Secretarias Estaduais e Municipais de Fazenda informações relativas às Notas Fiscais Eletrônicas (NFes) emitidas em contrapartida à contratação de bens e serviços vinculados aos gastos eleitorais de candidatos e partidos políticos,

bem como a identificação das pessoas físicas permissionárias de serviço público. O objetivo da medida é assegurar maior transparência, tornando públicas as NFes no portal DivulgaCandContas. Todavia, a Justiça Eleitoral somente disponibiliza essas informações após a transmissão parcial ou final da prestação de contas dos candidatos e partidos políticos. Tal procedimento, embora contribua para o fortalecimento da publicidade, acaba por inviabilizar, em diversos casos, o cancelamento de Notas Fiscais Eletrônicas (NFes) emitidas erroneamente por fornecedores ou prestadores, considerando que a legislação prevê prazo de até 24 horas após a emissão para o cancelamento. Diante desse cenário, o prazo mais adequado para a divulgação das NFes seria imediatamente após a emissão, assegurando não apenas a transparência e o controle social, mas também a possibilidade de correção tempestiva de inconsistências, preservando a fidedignidade das informações publicizadas.

Após essa breve divagação acerca da publicidade das NFes, voltemos ao núcleo da presente análise. O art. 60, *caput*, da Resolução TSE nº 23.607/2019, é claro ao estabelecer os requisitos necessários para a comprovação dos gastos eleitorais, todavia, o § 3º, cria a regra de exceção, ao estabelecer exigência de documentos adicionais quando houver *dúvida razoável sobre a idoneidade do documento ou a execução do objeto*, e esse é o cerne do debate. Esta disposição normativa não constitui mero ornamento retórico, mas representa escolha consciente do legislador regulamentar, que buscou equilibrar a efetividade do controle sobre a aplicação de recursos públicos com a preservação dos direitos fundamentais dos candidatos.

A relevância desta análise justifica-se pela constatação de que a aplicação possivelmente inadequada do dispositivo normativo tem produzido efeitos sistêmicos deletérios que transcendem a esfera individual dos candidatos diretamente afetados, gerando exigências de devolução de valores ou imposição de sanções quase que inexequíveis, face a dificuldade da prova, especialmente quando já ultrapassado o período eleitoral.

Pretende-se, portanto: (i) examinar o arcabouço normativo que disciplina a exigência de documentação adicional e seus fundamentos teleológicos; (ii) identificar as principais – evidências de execução subótima decorrentes da aplicação do art. 60, § 3º; (iii) analisar os impactos sobre direitos fundamentais, isonomia processual e viabilidade do processo democrático; e (iv) propor diretrizes para o aperfeiçoamento sistêmico do controle de contas eleitorais.

A problemática objeto deste estudo mantém-se atual e premente, conforme demonstra a edição da Resolução TSE nº 23.731/2024, que regulamentou a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos nas eleições municipais de 2024, preservando substancialmente a redação do art. 60, § 3º, da Resolução anterior. Esta continuidade normativa confirma que o legislador regulamentar reconhece a adequação do dispositivo em tese, transferindo para o plano da aplicação hermenêutica a responsabilidade pela concretização equilibrada entre transparência e segurança jurídica. A manutenção do requisito da *dúvida razoável* como *conditio sine qua non* para exigências probatórias adicionais demonstra escolha política consciente pelo estabelecimento de padrões objetivos que delimitem o poder discricionário dos órgãos técnicos, evitando que o controle de contas se transmute em instrumento de arbítrio ou seletividade persecutória.

A argumentação ora proposta ganha particular relevo quando considerado o substancial incremento dos recursos públicos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) alcançou o montante de R\$ 4,96 bilhões nas eleições municipais de 2024, representando crescimento superior a 100% em relação ao pleito de 2020. Este aporte expressivo de recursos do erário impõe, indubitavelmente, o fortalecimento dos mecanismos de transparência e *accountability* democrática.

A investigação fundamenta-se na análise de dois casos paradigmáticos julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN): os Recursos Eleitorais nº 0600515-77.2024.6.20.0034 e nº 0600365-88.2024.6.20.0069. A convergência hermenêutica observada nestes precedentes demonstra que os vieses procedimentais identificados não constituem contrassensos pontuais, mas revelam padrões sistêmicos que evidenciam a necessidade premente de desenvolvimento teórico-doutrinário capaz de orientar a aplicação mais adequada dos padrões probatórios no contexto da prestação de contas eleitorais.

2 Dialética entre transparência e segurança jurídica

A dinâmica procedimental da prestação de contas eleitorais no ordenamento jurídico brasileiro manifesta-se como *locus privilegiado*

de tensões entre princípios constitucionais fundamentais aparentemente antinômicos. De um lado, impõe-se a imperiosidade da transparência na gestão de recursos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais, princípio que encontra seu fundamento axiológico na moralidade administrativa e na *accountability* democrática. De outro, emerge a necessidade de preservação da segurança jurídica e do devido processo legal, corolários inafastáveis do Estado Democrático de Direito que asseguram a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas.

Mas, existe paradoxo entre pilares de envergadura constitucional?

O paradigma hermenêutico ora analisado situa-se precisamente nesta encruzilhada epistemológica, tendo como objeto as implicações sistêmicas decorrentes da aplicação desmedida do art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Os casos analisados, consubstanciados nos Acórdãos proferidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, oferecem substrato empírico para a análise das fraturas processuais que emergem quando a exigência de documentação probatória adicional prescinde da necessária fundamentação jurídica apta a justificar *onus probandi* além do quanto necessário ou útil para o processo de análise de contas.

A convergência hermenêutica observada nestes precedentes paradigmáticos demonstra que as anomalias procedimentais identificadas não constituem idiosincrasias interpretativas, mas revelam arquétipos sistemáticos de aplicação imprópria do dispositivo normativo em análise. Esta constatação confere particular relevância e urgência ao estudo, na medida em que evidencia a necessidade pressurosa de desenvolvimento teórico-doutrinário capaz de orientar a aplicação mais adequada dos padrões probatórios no contexto da prestação de contas eleitorais, evitando a transformação do controle de transparência em obstáculo intransponível à participação democrática.

2.1 A arquitetura normativa e seus fundamentos teleológicos

A compreensão adequada da problemática em análise demanda o exame pormenorizado do arcabouço normativo que disciplina a matéria. O art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019 estabelece que a exigência de documentos adicionais para comprovação de gas-

tos eleitorais somente pode ser deflagrada quando houver *dúvida razoável sobre a idoneidade do documento ou a execução do objeto*. Esta disposição normativa não constitui mero ornamento retórico, mas representa escolha política consciente do legislador regulamentar, que buscou estabelecer critérios objetivos para a limitação do poder discricionário dos órgãos de controle.

A ratio legis subjacente a este dispositivo revela-se na necessidade de equilibrar dois vetores axiológicos fundamentais: a efetividade do controle sobre a aplicação de recursos públicos e a preservação dos direitos fundamentais dos sujeitos submetidos a tal controle. O legislador regulamentar, ao condicionar a exigência probatória adicional à existência de dúvida razoável específica, reconheceu que a imposição indiscriminada de ônus documentais poderia transmutar o processo de prestação de contas em instrumento de perseguição política ou em obstáculo desproporcional ao exercício dos direitos políticos fundamentais.

Esta arquitetura normativa encontra seus fundamentos teóricos na dogmática do direito administrativo sancionador, que postula a aplicação subsidiária dos princípios do direito penal ao exercício do poder punitivo da Administração Pública. Neste contexto, a exigência de fundamentação específica para a imposição de ônus probatórios adicionais alinha-se aos postulados da presunção de inocência e da vedação ao *ne bis in idem*, princípios que vedam a imposição de sanções ou gravames sem adequada fundamentação jurídica.

Fundamental destacar que o dispositivo normativo em análise opera em conjunção sistemática com outras disposições da mesma resolução, particularmente o art. 35, § 12, que estabelece regime jurídico específico para a comprovação de despesas com pessoal. Esta distinção normativa, conforme elucidado nos casos analisados, demonstra que:

8.1. A diligência deflagrada com vistas à apresentação de elementos de informação exigidos pelo art. 35, § 12, da Res.-TSE nº 23.607/2019, para fins específicos de comprovação de despesas com pessoal, prescinde da indicação de dúvida sobre a idoneidade documental ou a execução do objeto, na forma exigida pelo § 3º do art. 6º da mesma norma regulamentar. (TRE/RN, RE nº 0600515-77/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 20.05.2025, p. 20.05.2025).

2.2 A fenomenologia das inconsistências metodológicas

No primeiro caso analisado, as glosas inicialmente aplicadas perfaziam o montante de R\$426.600,00. No segundo caso, as glosas alcançaram inicialmente R\$972.698,43, demonstrando a magnitude financeira e o potencial disruptivo que a aplicação desmedida do dispositivo normativo pode exercer sobre a viabilidade das campanhas eleitorais e, por extensão, sobre a própria higidez do processo democrático.

A primeira anomalia procedimental identificada consiste na inversão ilegítima do ônus probatório. Quando os órgãos técnicos exigem documentação adicional sem especificar adequadamente as dúvidas que motivaram tal exigência, efetivamente transferem para os candidatos o ônus de comprovar aquilo que já foi adequadamente demonstrado pela documentação inicialmente apresentada, nos termos da própria disposição, leia-se, art. 60, *caput*. Esta inversão viola frontalmente o princípio constitucional da presunção de veracidade e cria um cenário tenso de insegurança jurídica onde os prestadores de contas jamais podem ter certeza de que a documentação apresentada será considerada suficiente pelos órgãos de controle.

A segunda manifesta-se na violação do princípio da vedação à surpresa. Como adequadamente destacado:

[a] glosa de despesas de campanha com base em fundamentos a respeito dos quais o prestador não teve a efetiva oportunidade de se manifestar afronta o princípio da não surpresa, materializado, no âmbito do processo de prestação de contas, no art. 69, *caput* e § 6º, da Res.-TSE nº 23.607/2019, preceito segundo o qual as diligências para a complementação de dados e saneamento de falhas devem especificar de forma individualizada as providências a serem adotadas e seu escopo. (TRE/RN, PCE nº 0601308-89/Natal, rel. Des. Fernando de Araújo Jales Costa, j. 27.07.2023. p. 01.08.2023)

Este princípio, positivado no art. 69, *caput* e § 6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, constitui corolário do devido processo legal e exige que as diligências especifiquem de forma individualizada e compreensível as providências a serem adotadas e seu escopo temporal e material.

A terceira anomalia identificada refere-se à aplicação de premissas temerárias, evidenciadas particularmente no segundo caso analisado, onde não se constatou parâmetro seguro para fundamentação da glosa posteriormente aplicada. Vejamos:

[...] justificativa acerca do alto valor pago na contratação dos serviços de marketing e vídeo, tendo em vista que está acima da maioria dos valores pagos pelos prefeitos eleitos [em 2024] nas capitais do Nordeste, conforme tabela apresentada no item 15.1. (Relatório para Diligência, item 15.3, ID 11140948) (TRE/RN, RE nº 0600365-88/Natal, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 15.05.2025, p. 15.05.2025).

Ou seja, comparativo com campanhas de outros “territórios”, a glosa foi fundamentada em sobrepreço em comparação aos preços pactuados pela mesma empresa no pleito de 2020, configurando clara violação ao princípio da não surpresa, porquanto, a premissa traçada e posta à disposição do prestador foi categoricamente distorcida em última análise.

A quarta consiste na criação de situações que induzem à falsidade ideológica, aspecto particularmente grave que tem recebido insuficiente atenção doutrinária. Quando os prestadores de contas recebem exigências tardias para apresentar documentação pormenorizada que não foi produzida durante a campanha, encontram-se diante de dilema ético-jurídico insustentável: ou assumem glosas por falta de comprovação de irregularidades que não cometeram, ou produzem documentos que necessariamente conterão informações reconstituídas, o que pode configurar falsidade ideológica nos termos do art. 299 do Código Penal.

2.3 A configuração da *probatio diabolica*

A prestação de contas eleitorais, regulamentada pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, visa assegurar a transparência na aplicação dos recursos públicos e privados (pessoas físicas) em campanhas, resguardando a higidez do processo democrático. Contudo, a experiência prática evidencia que, não raras as vezes, esse mecanismo de controle tem sido distorcido em sua finalidade, assumindo contornos de verdadeira *probatio diabolica*.

Por prova diabólica entende-se a imposição ao sujeito processual de encargo probatório impossível, excessivamente oneroso ou desproporcional, em frontal violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV e LV). Trata-se de construção doutrinária que, embora com raízes históricas no direito canônico, revela-se contemporaneamente em contextos nos quais a exigência

probatória extrapola os limites da capacidade de produção de prova do administrado, convertendo-se em obstáculo intransponível ao exercício da ampla defesa.

No contexto eleitoral, a configuração desse fenômeno é notória, sendo requerido somente em sede de relatório preliminar de diligências,¹ com prazos fantasmagóricos. A título exemplificativo: (i) para locação de imóveis destinados a comitês, não basta a apresentação dos documentos de identificação do proprietário (ficha do imóvel), contrato e comprovante de pagamento, exigindo-se escritura particular/pública e cotações de mercado (imobiliária da localidade do imóvel ou em proximidades que possuam características); (ii) para cessão/locação de veículos e carros de som, requer-se planilha contendo datas, horários, locais e eventos de utilização, acompanhada de fotografias, além de cotações de mercado; (iii) para atividades de militância/mobilização de rua, solicita-se identificação integral, os locais de trabalho, as horas trabalhadas, a especificação das atividades executadas, além de cotações de mercado; (iv) quanto a materiais impressos/adesivos, solicita-se compatibilidade com a quantidade de eleitores, bem como carga horaria efetiva das atividades de militância/mobilização de rua; (v) para serviços de consultoria de propaganda/marketing, advocacia e contabilidade, requer-se não apenas a comprovação da efetiva execução, mas também relatórios de atividades, listas nominais de empregados e subcontratados, detalhamento de valores individuais pagos e, em alguns casos, planilhas de formação de preços contendo custos de mão de obra, despesas indiretas, tributos e margem de lucro, em manifesta invasão ao sigilo empresarial.

Essas exigências, ao criarem um padrão de prova que pressupõe estruturas burocráticas incompatíveis com a temporalidade e a dinamicidade das campanhas eleitorais (45 dias – 1º turno), acabam por desnaturar o controle das contas, deslocando-o de sua finalidade material para uma lógica de formalismo paralisante. O resultado prático é a transformação do processo em mecanismo de exclusão, em que candidaturas menos estruturadas restam mais vulneráveis a

¹ Art. 69. Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral pode requisitar diretamente ou por delegação informações adicionais, bem como determinar diligências específicas para a complementação dos dados ou para o saneamento das falhas, com a perfeita identificação dos documentos ou elementos que devem ser apresentados (Lei nº 9.504/1997, art. 30, § 4º).

§ 1º As diligências devem ser cumpridas pelas candidatas ou pelos candidatos e partidos políticos no prazo de 3 (três) dias contados da intimação, sob pena de preclusão.

desaprovações por falhas meramente formais, em detrimento da análise substancial da destinação dos recursos.

2.4 O desvio teleológico no sistema de controle

A exigência de documentação adicional sem presciência jurídica adequada produz desvio fundamental e irreversível nos propósitos teleológicos da regulamentação eleitoral, transmutando mecanismo destinado a assegurar transparência em instrumento de exclusão democrática. O processo de prestação de contas, conforme esclarecido de forma reiterada e cristalina pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, particularmente no caso paradigmático da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso (PC nº 0601225-70/DF), possui *âmbito de cognição substancialmente limitado, circunscrito à análise da documentação e das informações apresentadas espontaneamente pelos candidatos e partidos políticos*.

Esta limitação cognitiva não representa defeito do sistema, mas escolha consciente que reflete a compreensão de que o controle de contas eleitorais deve operar como mecanismo de verificação formal da aplicação de recursos, não como instrumento de investigação criminal ou administrativa. O sistema foi concebido para funcionar dentro de parâmetros temporais determinados, com base na documentação apresentada pelos próprios candidatos, observando-se os princípios da celeridade e da economia processual.

Quando os órgãos técnicos extrapolam estes limites cognitivos, exigindo documentação adicional sem fundamentação adequada, efetivamente transmutam o processo de prestação de contas em uma espécie de *inquérito administrativo* para o qual não foram conferidas as garantias processuais adequadas. Esta transmutação viola não apenas a regulamentação específica, mas toda a lógica sistêmica do controle eleitoral, que se fundamenta na distinção clara entre controle formal de contas e investigação material de irregularidades.

A análise dos casos concretos demonstra que esta distinção não constitui preciosismo doutrinário, mas possui implicações práticas fundamentais. Como estabelecido nos precedentes analisados, o processo de prestação de contas não se presta:

[...] à realização de investigações aprofundadas de fatos que possam caracterizar abuso de poder ou outros ilícitos eleitorais, para os quais há instrumentos próprios na legislação eleitoral, nos quais se pode desenvolver ampla dilação probatória, com observância do contraditório e da ampla defesa. (TSE, PCE nº 0601225-70/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 04.12.2018)

2.5 Descompasso com os postulados de proporcionalidade e razoabilidade

A aplicação imprópria do art. 60, § 3º, também compromete gravemente os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, princípios que constituem limitações materiais ao exercício do poder público e critérios hermenêuticos fundamentais para a interpretação de normas jurídicas. Os casos analisados oferecem exemplos paradigmáticos desta vulneração, demonstrando como exigências desproporcionais podem comprometer a viabilidade do processo democrático.

No primeiro caso, exigiu-se dos candidatos a apresentação de documentação pormenorizada que incluía planilhas contendo datas, horários e locais em que cada veículo foi utilizado e o tipo de evento de campanha; relatórios de atividades desempenhadas; percursos e quilometragem percorrida pelos motoristas nos dias trabalhados. No segundo caso, verificou-se tentativa de imposição de juízos de antieconomicidade baseados em critérios subjetivos e comparações inadequadas com pleitos anteriores.

Tais exigências revelam desproporcionalidade manifesta quando cotejadas com a natureza jurídica e fática das atividades de campanha eleitoral. As campanhas constituem eventos caracterizados pela dinamicidade, multiplicidade de atividades simultâneas e contextos frequentemente improvisados, sendo realizadas por equipes numerosas em condições que não se compatibilizam com os padrões burocráticos de controle aplicáveis a atividades administrativas rotineiras/industriais.

A imposição de exigências documentais que pressuponham a existência de estruturas burocráticas sofisticadas revela incompreensão fundamental sobre a fenomenologia das campanhas eleitorais e pode produzir efeitos discriminatórios contra candidatos com menor capacidade organizacional ou financeira. Esta discriminação é parti-

cularmente arriscada quando consideramos que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi concebido justamente para democratizar o acesso ao processo eleitoral, reduzindo as desigualdades decorrentes da disparidade de recursos entre candidatos.

2.6 A consolidação jurisprudencial e seus ensinamentos hermenêuticos

A jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais tem cristalizado entendimento no sentido de que:

[a] devolução de valores ao Erário somente deve ser imposta quando não for possível comprovar, por documentos e informações complementares, a regularidade substancial das despesas eleitorais realizadas. Precedentes do TSE. (TRE/RN, REI nº 0600399-71/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 11.03.2025, p. 18.03.2025).

Este entendimento hermenêutico reflete compreensão madura sobre os limites e propósitos teleológicos do sistema de controle de contas eleitorais.

Os casos paradigmáticos ora analisados demonstram como esta orientação jurisprudencial pode ser aplicada de forma a preservar simultaneamente a transparência na gestão de recursos públicos e os direitos fundamentais dos candidatos. Em ambos os casos, o relator procedeu ao exame pormenorizado de cada uma das glosas aplicadas, verificando que os candidatos haviam apresentado documentação fiscal adequada, instrumentos contratuais, comprovantes de pagamento e elementos probatórios adicionais (registros fotográficos e audiovisuais) que corroboravam inequivocamente a efetiva execução dos objetos contratados.

Esta abordagem hermenêutica revela-se paradigmática porque transcende a verificação meramente formal de requisitos burocráticos, privilegiando a análise substancial da regularidade dos gastos eleitorais. Tal metodologia hermenêutica alinha-se aos postulados da

interpretação finalística das normas jurídicas, que postula a prevalência da *ratio legis* sobre a literalidade dos textos normativos.

Particularmente relevante é a consolidação jurisprudencial sobre a admissibilidade de documentação extemporânea em embargos de declaração para fins de mitigação de valores a serem recolhidos ao Erário. Conforme estabelecido no segundo caso analisado, colaciono os seguintes trechos, *in verbis*:

13. Embora o Juízo *a quo*, no *decisum* de ID 11141924, tenha negado a eficácia probatória desses elementos em razão de sua extemporaneidade, sabe-se que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral passou a permitir a análise dessas provas juntadas serodiamente com o intuito único de, eventualmente, dirimir ou mitigar os valores a serem recolhidos ao Erário, visando evitar o enriquecimento ilícito da União, sem a capacidade de modificar a decisão acerca da (des)aprovação das contas. (TRE/RN, RE nº 0600365-88/Natal, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 15.05.2025, p. 15.05.2025).

Esta orientação demonstra evolução hermenêutica no sentido de privilegiar a substância sobre a forma, reconhecendo que o objetivo último do sistema é assegurar a adequada aplicação de recursos públicos, não a imposição de sanções meramente formais.

A jurisprudência recente do Tribunal Superior Eleitoral tem consolidado entendimentos fundamentais que reforçam a necessidade de aplicação criteriosa do art. 60, § 3º. No julgamento do AgR-REspEI nº 060125667, o Ministro André Mendonça reafirmou que, *apresentada nota fiscal formalmente regular, contendo os detalhes da contratação, não cabe em regra exigir provas adicionais, exceto no caso de dúvida sobre a idoneidade do documento ou a execução do objeto*. Esta orientação estabelece presunção de regularidade para documentação fiscalmente adequada, vedando exigências probatórias adicionais sem fundamentação específica.

2.7 A tipologia dos gastos eleitorais e suas especificidades probatórias

A análise casuística revela que distintas categorias de gastos eleitorais exigem abordagens hermenêuticas específicas para a aferição de sua regularidade, evidenciando a necessidade de compreensão diferenciada dos padrões probatórios aplicáveis a cada modalidade de despesa; esse exame realiza-se, em regra, exclusivamente em sede de relatórios preliminares de diligência, pelos quais candidatos e partidos tomam ciência das solicitações.

2.7.1 A contratação de pessoal e os padrões probatórios especializados

No tocante aos gastos concernentes à contratação de pessoal, consolidaram entendimento paradigmático ao reconhecer que:

8.1. A diligência deflagrada com vistas à apresentação de elementos de informação exigidos pelo art. 35, § 12, da Resolução TSE nº 23.607/2019 “prescinde da indicação de dúvida sobre a idoneidade documental ou a execução do objeto, na forma exigida pelo § 3º do artigo 60 da mesma norma regulamentar. (TRE/RN, REI nº 0600399-71/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 11.03.2025, p. 18.03.2025).

Esta distinção normativa revela-se fundamental porque estabelece regime jurídico específico para a comprovação de despesas com pessoal, reconhecendo que tais gastos possuem natureza diferenciada que justifica standards probatórios próprios.

O TRE/RN enfatizou que:

8.2. A exigência de comprovação da efetiva execução do objeto, quando não precedida de diligência específica, na forma do artigo 69, *caput* e § 6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, não constitui fundamento idôneo a respaldar glosa de gastos eleitorais. (TRE/RN, REI nº 0600399-71/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 11.03.2025, p. 18.03.2025).

Esta orientação hermenêutica estabelece distinção crucial entre diferentes modalidades de exigência probatória, vedando a imposição de ônus adicionais sem fundamentação procedimental adequada.

Para atividades típicas de campanha – coordenação, assessoramento, panfletagem, agenciamento de convencimento e mobilização de rua –, este Regional consolidaram entendimento de que:

[...] não é imprescindível a indicação dos locais de trabalho e da especificação das atividades executadas, bastando a apresentação da correspondente documentação fiscal, do instrumento contratual e do comprovante de pagamento, que especifiquem, em linhas gerais, as funções desempenhadas, o período da contratação e o valor ajustado. Precedentes (PCE nº 0601408-44.2022.6.20.0000, j. 20.02.2024, rel. Des. Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, DJe 23.02.2024), (TRE/RN, PCE nº 0601172-92/Natal, rel. Des. Fernando de Araújo Jales Costa, p. 21.05.2024). (TRE/RN, REI nº 0600399-71/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 11.03.2025, p. 18.03.2025).

Esta compreensão jurisprudencial revela-se fundamental porque reconhece a especificidade ontológica do trabalho de campanha, que frequentemente não se adapta aos padrões convencionais de controle laboral aplicáveis a outras modalidades de atividade profissional. A exigência de documentação pormenorizada sobre jornadas de trabalho para atividades como “mobilização de rua” ou “panfletagem” revela incompreensão sobre a dinâmica fenomenológica destas atividades, que se caracterizam pela flexibilidade temporal e espacial inerente ao processo político-eleitoral.

2.7.2 Publicidade por carros de som e locação de veículos

Para os gastos concernentes à publicidade por carros de som e locação de veículos, envolvendo montantes significativos nos casos analisados (R\$ 171.000,00 e R\$ 135.400,00 no primeiro caso; R\$ 135.000,00 no segundo), os tribunais desenvolveram análise particularmente sofisticada sobre os padrões probatórios aplicáveis. Embora as sentenças originárias reconhecessem que *constam dos autos contratos de prestação de serviços, notas fiscais, comprovantes de paga-*

mento e registros fotográficos e em vídeos, impuseram glosas sob o fundamento de ausência de documentação pormenorizada sobre itinerários, horários e quilometragem.

O TRE/RN, contudo, reconheceu que:

9.3. A ausência das informações apontadas na sentença recorrida não tem aptidão para comprometer a regularidade dos gastos em foco, particularmente porque os gastos estavam “respaldados por elementos probatórios adicionais (dezenas de fotos e vídeos) que corroboram a efetiva execução do objeto”.(TRE/RN, REI nº 0600399-71/Mossoró, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 11.03.2025, p. 18.03.2025).

Esta orientação hermenêutica estabelece que a comprovação audiovisual constitui meio probatório suficiente para demonstrar a execução de contratos de publicidade eleitoral, dispensando documentação burocrática pormenorizada incompatível com a natureza dinâmica das atividades de campanha.

No segundo caso analisado, identificou-se violação adicional ao princípio da não surpresa, uma vez que *não se indicou em sede do relatório preliminar nenhuma providência no sentido de comprovar a efetiva execução dos serviços*. Esta constatação demonstra como a exigência de padrões probatórios não previamente especificados constitui violação processual que compromete a legitimidade das glosas aplicadas.

2.7.3 Serviços de marketing eleitoral

O segundo caso analisado apresenta contribuição jurisprudencial fundamental sobre a problemática dos juízos de antieconomicidade em serviços de marketing eleitoral. O tribunal estabeleceu que:

9. No que tange às contratações com a empresa EBA COMUNICAÇÃO E MARKETING POLÍTICO (R\$ 2.613.000,00), igualmente não merece respaldo a glosa parcial (R\$ 796.293,91), assentada exclusivamente em juízo de antieconomicidade subjetiva.

9.1. Como se sabe, os serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria em comunicação, publicidade e marketing eleitoral, de natureza predominantemente intelectual, têm importância singular nas estratégias de campanha, voltados que são estes diretamente ao convencimento do eleitorado e à obtenção do voto.

9.2. De sorte que, à míngua de parâmetros legais ou jurisprudenciais minimamente objetivos, afigura-se de todo desarrazoado, com base em mero comparativo com contratações entabuladas em pleitos pretéritos, considerar antieconômicas despesas efetivadas sob essa rubrica, de modo a determinar a devolução parcial dos valores despendidos, notadamente quando (como na espécie) comprovadas a efetiva prestação dos serviços, a inexistência de sobreposição de objetos contratuais, e bem assim a experiência e expertise do profissional contratado.

9.3. De mais a mais, a glosa também encontra óbice nos princípios da ampla defesa e do contraditório. Isso porque o caráter antieconômico das despesas com assessoria e consultoria em marketing eleitoral, em que se fundou a glosa parcial imposta na sentença recorrida, foi assentado em razão de sobrepreço extraído da comparação com os preços pactuados pela mesma empresa no pleito de 2020. Sucede que essa circunstância não foi especificada no relatório expedido para diligência, em que se requereu a apresentação de justificativa acerca do alto valor pago “tendo em vista que está acima da maioria dos valores pagos pelos prefeitos eleitos [em 2024] nas capitais do Nordeste. (TRE/RN, RE nº 0600365-88/Natal, rel. Des. Daniel Cabral Mariz Maia, j. 15.05.2025, p. 15.05.2025).

Esta orientação reconhece que a natureza intelectual e estratégica destes serviços impede a aplicação de critérios puramente quantitativos ou comparativos para aferição de sua adequação econômica.

2.8 A tutela dos direitos fundamentais no processo eleitoral

A aplicação imprópria do art. 60, § 3º, transcende a dimensão técnico-jurídica e assume contornos de ameaça aos direitos fundamentais inerentes ao processo democrático. O direito de candidatar-se e de realizar campanha eleitoral, embora não positivado expressamente no catálogo de direitos fundamentais da Constituição Federal, deriva diretamente dos princípios democráticos e da soberania popular, constituindo direito fundamental implícito de natureza política.

Quando a exigência de documentação adicional é efetivada de forma abusiva, sem fundamentação adequada, cria-se ambiente de

insegurança jurídica que pode desencorajar a participação política, especialmente de candidatos com menor estrutura organizacional ou recursos financeiros. Este efeito revela-se particularmente perverso porque atinge de forma desproporcional justamente aqueles candidatos que mais necessitam da proteção do ordenamento jurídico.

A análise dos casos concretos demonstra como esta advertência aos direitos fundamentais manifesta-se de forma concreta. No primeiro caso, candidatos eleitos foram inicialmente penalizados com a determinação de devolução de R\$ 426.600,00. No segundo caso, candidatos eleitos enfrentaram exigência inicial de devolução de R\$ 972.698,43. Estes montantes, se mantidos, teriam representado não apenas sanções desproporcionais, mas verdadeiros obstáculos à participação política democrática. Ilustre e diametralmente oposta foram as decisões da Corte Regional Eleitoral.

A segurança jurídica, neste contexto, não constitui princípio abstrato, mas condição concreta para o funcionamento adequado do sistema democrático. Os candidatos devem poder confiar legitimamente em que, apresentando a documentação exigida pela regulamentação, não serão posteriormente surpreendidos com exigências adicionais não previstas normativamente ou não fundamentadas adequadamente.

2.9 Diretrizes propositivas para o aperfeiçoamento sistêmico

Diante da análise mais aprofundado do art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019 sugere-se algumas diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas eleitorais.

Em primeiro lugar, impõe-se o aprimoramento sistemático das equipes técnicas encarregadas da aplicação do requisito da *dúvida razoável*, previsto no dispositivo normativo. A exigência de documentação complementar não pode revestir-se de prática rotineira ou automática, devendo permanecer excepcional e estar expressamente fundamentada em circunstâncias concretas que evidenciem a suspeita quanto à idoneidade documental ou à execução do objeto contratado. Tal capacitação há de contemplar a elaboração de protocolos claros e objetivos para identificação das hipóteses que legitimam a imposição de ônus probatórios adicionais, bem como diretrizes sobre

a motivação adequada das exigências e sobre o registro probatório mínimo requerido para resguardar a legalidade e a segurança jurídica do procedimento.

Em segundo lugar, revela-se necessário o desenvolvimento de protocolos procedimentais padronizados para a especificação das diligências, em conformidade com o art. 69, § 6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019. As diligências devem indicar de forma precisa e individualizada quais são as dúvidas específicas que motivaram sua expedição e quais documentos ou informações são necessários para saná-las, observando-se os princípios da clareza e da especificidade. Observa-se que a Justiça Eleitoral utiliza um sistema informatizado que antecipa a análise e sugere diligências por categoria de despesa a candidatos e partidos; tais procedimentos informáticos podem, em certos contextos, comprometer o alcance previsto pela norma. A padronização destes protocolos evitará a aplicação discriminatória de padrões probatórios e assegurará maior previsibilidade aos candidatos.

Além disso, deve-se promover uniformização institucional quanto aos limites cognitivos do processo de prestação de contas e sua distinção em relação aos procedimentos de investigação de irregularidades ou crimes eleitorais. Esta conscientização deve abranger não apenas os órgãos técnicos e julgadores, mas também os candidatos e suas equipes técnicas, principalmente seus assessores jurídicos, promovendo-se maior interação técnica e, conseqüentemente, reforço da segurança jurídica no sistema como um todo. A realização de seminários, cursos de capacitação, bem como a elaboração de manual técnico com sugestão/modelos de documentos podem contribuir significativamente para este objetivo.

No plano jurisprudencial, recomenda-se o desenvolvimento progressivo de jurisprudência mais específica sobre os diferentes tipos de gastos eleitorais e os padrões probatórios adequados para cada categoria. Esta jurisprudência deve considerar as especificidades fenomenológicas de cada tipo de atividade de campanha, evitando a imposição de exigências burocráticas incompatíveis com a natureza dinâmica e frequentemente improvisada das campanhas eleitorais. A consolidação de precedentes claros e consistentes contribuirá para a previsibilidade e segurança jurídica do sistema.

Por fim, propõe-se a instauração de mecanismos de uniformização na aplicação dos padrões probatórios pelos diversos órgãos técnicos zonais, de modo a obstar disparidades de tratamento que compro-

metam a isonomia processual. Essa uniformização deve contemplar a instituição de comitês técnicos especializados e a implementação de sistemas de revisão cruzada entre zonas eleitorais e/ou elaboração de uma Resolução específica do Tribunal Regional catalogando os diferentes tipos de gastos eleitorais e os padrões probatórios adequados para cada categoria.

3 Conclusão

A presente análise buscou instigar o debate quanto a aplicação do art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, pois, como visto, acaso mal conduzido, tal parâmetro normativo pode incorrer em efeitos sistêmicos deletérios que comprometem a harmonização entre a indispensável transparência na gestão de recursos públicos e efetividade do gasto no processo democrático. A análise de precedentes jurisprudenciais paradigmáticos revelou anomalias procedimentais principais: inversão ilegítima do ônus probatório, violação do princípio da vedação à surpresa, aplicação de padrões discriminatórios e criação de situações que induzem a produção extemporânea da prova.

O estudo confirmou que a exigência de documentação adicional sem fundamentação específica transmuta o controle de transparência em *probatio diabolica*, violando os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e devido processo legal. As exigências documentais em aparente excedência, fomentam providências burocráticas incompatíveis com a temporalidade e dinamicidade das campanhas eleitorais e desvirtuam o rito sumário do controle de contas.

A convergência jurisprudencial observada nos casos analisados, com redução drástica das glosas inicialmente aplicadas (de R\$426.600,00 para zero no primeiro caso, e de R\$972.698,43 para R\$2.329,52 no segundo), evidencia que as impropriedades identificadas vão além de contrassensos isolados e sugerem a existência de padrões recorrentes de aplicação imprópria do dispositivo normativo, os quais podem demandar intervenção corretiva.

Respondendo aos objetivos propostos, conclui-se que: (i) o arcabouço normativo vigente estabelece critérios objetivos adequados para equilibrar controle e direitos fundamentais, sendo o problema não a norma em si, mas sua aplicação inadequada; (ii) os principais vieses procedimentais decorrem da ausência de fundamentação específica para as exigências adicionais e da violação ao princípio da não

surpresa; (iii) os impactos transcendem a esfera individual, comprometendo a isonomia, a segurança jurídica e potencialmente desencorajando a participação política; e (iv) o aperfeiçoamento sistêmico requer capacitação técnica, padronização de protocolos e consolidação jurisprudencial sobre padrões probatórios diferenciados.

A contribuição teórica principal deste estudo reside na identificação e análise de lacuna doutrinária situada na intersecção entre a teoria da *probatio diabolica* — instituto amplamente desenvolvido pela doutrina processualista — e o processo de prestação de contas eleitorais. Enquanto a literatura jurídica desenvolveu sofisticado arcabouço teórico sobre as cargas probatórias dinâmicas e os limites do ônus probatório no processo civil, e a doutrina eleitoral aborda extensivamente os temas do financiamento de campanhas e da transparência, permanecia inexplorada a análise sistemática de como exigências probatórias desproporcionais podem transmutar o controle de contas em obstáculo à participação democrática. A sistematização das anomalias procedimentais recorrentes e a demonstração de como tais anomalias, quando não corrigidas tempestivamente, configuram *probatio diabolica* vedada pelo ordenamento, oferecem contribuição original para o campo do direito eleitoral brasileiro.

Fundamental destacar que a solução para esta problemática não reside na flexibilização dos controles ou na redução da transparência, valores constitucionais inegociáveis do Estado Democrático de Direito, mas na aplicação adequada e fundamentada dos dispositivos normativos vigentes, com observância estrita dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e devido processo legal. A adequada interpretação e aplicação do art. 60, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019 constitui requisito fundamental para a preservação da higidez do sistema democrático, evitando que o controle de contas eleitorais se transmute em mecanismo de exclusão política e contribuindo efetivamente para o fortalecimento da democracia brasileira.

Por final, impende reconhecer que a problemática ora analisada insere-se em contexto mais amplo de tensões entre eficiência administrativa e garantias processuais que perpassa todo o direito público brasileiro. A experiência acumulada no controle de contas eleitorais, com seus avanços e retrocessos, suas conquistas e desafios, oferece lições valiosas para o aperfeiçoamento de outros procedimentos de controle da Administração Pública. A busca permanente por equilíbrio entre *accountability* e devido processo legal, entre transparência e viabilidade operacional, entre rigor técnico e proporcionalidade,

constitui desafio inerente à construção de Estado Democrático de Direito maduro e funcional. O presente estudo pretendeu contribuir modestamente para este debate, na expectativa de que a reflexão sistemática sobre os limites e propósitos do controle de contas eleitorais possa auxiliar no aperfeiçoamento de práticas que, em última análise, servem ao fortalecimento da democracia brasileira e à consolidação da confiança dos cidadãos nas instituições republicanas.

Referências

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de Contas Eleitorais nº 0601225-70/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 4 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatas e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060117351**. Relator: Min. Raul Araújo Filho. Brasília, DF, 29 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060125667**. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 19 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060143879**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DF, 24 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 060770247**. Relator: Min. André Ramos Tavares. Brasília, DF, 5 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **Recurso Eleitoral nº 0600515-77.2024.6.20.0034**. Relator: Juiz Daniel Cabral Mariz Maia. Natal, RN, 11 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **Recurso Eleitoral nº 0600365-88.2024.6.20.0069**. Relator: Juiz Daniel Cabral Mariz Maia. Natal, RN, 13 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **Recurso Eleitoral nº 0600422-34.2020.6.20.0009**. Relator: Des. Carlos Wagner Dias Ferreira. Natal, RN, 08 abr. 2021. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 13 abr. 2021, p. 5-7.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **Petição nº 0600037-42**. Relator: Des. José Carlos Dantas Teixeira de Souza. Natal, RN, 13 out. 2022. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 14 out. 2022, p. 5-8

Recebimento: 19/11/2025

Aprovação: 10/12/2025