

DA PRESUNÇÃO DE IRREGULARIDADE À REFORMA SISTÊMICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO PROCESSO

0608348-57.2022.6.26.0000.

FROM THE PRESUMPTION OF IRREGULARITY TO SYSTEMIC REFORM: A CRITICAL ANALYSIS OF CAMPAIGN FINANCE REPORTING IN LIGHT OF CASE 0608348-57.2022.6.26.0000.

Samuel de Oliveira Barbosa¹

RESUMO: O presente artigo científico tem como objetivo analisar criticamente a sistemática de análise das prestações de contas eleitorais, demonstrando como a rigidez formal e a ausência de uma análise contextualizada podem levar a graves injustiças. A metodologia empregada é o estudo de caso, debruçando-se sobre o Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP). Os resultados revelam que a estrutura processual se mostrou inadequada para lidar com a vulnerabilidade de um candidato sem suporte partidário. Como conclusão, o estudo propõe uma evolução jurisprudencial e normativa em duas vias. A primeira, voltada à Justiça Eleitoral, sugere a criação de um Observatório de Contas, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas preditivas e a elaboração de um manual técnico vinculante. A segunda, de forma central, propõe a instituição da corresponsabilidade dos partidos políticos no processo, como condição para uma fiscalização mais justa, proporcional e eficaz.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Prestação de Contas. Dívida de Campanha. Corresponsabilidade Partidária. Estudo de Caso.

ABSTRACT: This scientific article aims to critically analyze the system of campaign finance reporting analysis, demonstrating how formal rigidity and the absence of a contextualized analysis can lead to serious injustices. The methodology used is a case study, focusing on the Campaign Finance Reporting Case No. 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP). The results reveal that the procedural structure proved inadequate to address the vulnerability of a candidate without party support. In conclusion, the study proposes a jurisprudential and normative evolution on two fronts. The first, aimed at the Electoral Justice system, suggests the creation of an Accounts Observatory, the development of predictive technological tools, and the elaboration of a binding technical manual. The second, centrally, proposes the establishment of

¹ Advogado. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP/TRE-SP) e pela Escola Paulista da Magistratura (EPM/TJSP). Pós-graduado em Direito Público. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP (81º Subseção de Mauá) e Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP (Seccional). E-mail:samuel.adv.barbosa@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6202-9227>.

Lattes:https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=0178F175DA1823B36581A28047AE0F8D

the co-responsibility of political parties in the process, as a condition for a fairer, more proportional, and effective oversight.

Keywords: Electoral Law. Campaign Finance Reporting. Campaign Debt. Party Co-responsibility. Case Study.

1 INTRODUÇÃO

A prestação de contas no Direito Eleitoral brasileiro situa-se em uma encruzilhada: de um lado, a necessidade imperativa de um controle rigoroso para garantir a transparência e a isonomia da disputa; de outro, o risco de um formalismo excessivo que, ao ignorar a realidade material dos candidatos, produz decisões desproporcionais e juridicamente questionáveis.

A justificativa deste trabalho reside na urgência de debater essa tensão, ressaltando a relevância de uma análise que transcenda a mera verificação contábil e alcance o contexto fático em que a campanha se desenvolveu. A **justificativa e relevância** deste trabalho residem na urgência de debater essa tensão.

A **relevância do tema** se manifesta na necessidade de superar uma análise meramente contábil, que muitas vezes falha em diferenciar a má-fé do despreparo técnico, especialmente em um cenário de crescente desigualdade de recursos entre os candidatos. O sistema atual, ao presumir a irregularidade a partir de falhas formais, pode punir severamente o candidato hipossuficiente e abandonado por seu partido, aprofundando a desigualdade que a própria legislação eleitoral busca combater.

O objetivo principal é demonstrar, por meio de um estudo de caso aprofundado, como a sistemática atual de responsabilização na prestação de contas é falha, especialmente ao isolar o candidato como único garantidor da regularidade, enquanto ignora a omissão de um ator fundamental: o partido político². A candidatura, afinal, é um ato que se perfaz obrigatoriamente sob a égide de uma agremiação, e a ausência de suporte partidário não pode ser tratada como um mero detalhe, exigindo uma análise mais justa e contextualizada para evitar a desproporcionalidade das sanções.

“Por último, é importante também destacar que a aspiração pela implantação de um sistema de responsabilidade dos partidos políticos mais efetivo transita na contramão da tendência legislativa das últimas décadas que, como visto, vem erguendo um sistema de proteção e impunidade em torno dessas

² Mônica Campos de; BATINI, Silvana. Responsabilização dos partidos políticos. In: **10 Medidas Contra a Corrupção**. [S. l.]: Ministério Público Federal, [202?].

entidades. Porque são diretamente afetados pelas mudanças, os legisladores tendem a buscar proteção em uma legislação permissiva e liberal, e as mudanças trazidas pela Lei nº 13.165 /2015 são mais um exemplo disso”.

Analisaremos o Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000³, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), não para rediscutir seu mérito, já transitado em julgado, mas para utilizá-lo como um espelho das disfunções do sistema. A partir dele, proporemos uma reforma sistêmica, focada não apenas na corresponsabilidade partidária, mas também no aprimoramento dos próprios mecanismos de fiscalização da Justiça Eleitoral.

Analisar criticamente como a ausência de suporte técnico e jurídico por parte do partido político impacta a capacidade do candidato de cumprir as exigências formais da Justiça Eleitoral.

Propor uma evolução jurisprudencial e normativa que institua a **corresponsabilidade dos partidos políticos**, condicionando o acesso a fundos públicos ao dever de oferecer suporte mínimo a seus candidatos.

Sugerir o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização da Justiça Eleitoral, com o uso de tecnologia e análise preditiva para focar no combate a fraudes reais, em vez de meras inconsistências formais.

2 DA PRESUNÇÃO DE IRREGULARIDADE AO CONTEXTO FÁTICO-JURÍDICO

O cerne da controvérsia na prestação de contas repousa, historicamente, na dificuldade de diferenciar a mera falha formal da má-fé ou do ilícito de desvio de recursos. O sistema atual, por vezes, opera sob uma presunção de irregularidade que onera desproporcionalmente o candidato hipossuficiente de meios técnicos.

2.1 O Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade na Prestação de Contas

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem evoluído no sentido de flexibilizar o formalismo excessivo, reconhecendo que pequenas falhas ou irregularidades que não comprometam a transparência ou não superem um percentual relevante do total movimentado devem ser resolvidas com ressalvas, e não com a desaprovação. No entanto, o

³ Processo de prestação de contas sendo este patrono na época o candidato processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000

desafio persiste em casos de maior volume nominal, onde a presunção de dano ao erário ou de utilização de Recurso de Origem Não Identificada (RONI) opera com grande força.

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)⁴ e a Resolução TSE nº 23.607/2019⁵ estabelecem o arcabouço normativo que, embora detalhado, cria uma verdadeira armadilha para candidatos sem estrutura. A complexidade do SPCE (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais), a exigência de documentos fiscais específicos e a rigidez dos prazos contrastam diretamente com a realidade de campanhas modestas, tocadas muitas vezes pelo próprio candidato ou por voluntários sem formação técnica.

2.2 A Finalidade Teleológica da Prestação de Contas e seus Limites

A exigência de prestação de contas, conforme delineada pela Constituição Federal e pela Lei nº 9.504/1997, possui uma finalidade teleológica clara: assegurar a transparência, a moralidade e a isonomia no processo eleitoral. Trata-se de um instrumento de *accountability*, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle verifiquem a origem e o destino dos recursos que financiam a atividade política, coibindo o abuso de poder econômico e o "caixa dois"⁶.

Art. 30-A da Lei nº 9.504/97

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para **apurar o uso de recursos de campanha eleitoral em desacordo com as normas estabelecidas nesta Lei.**

§ 2º Julgada procedente a representação, **ainda que após a proclamação dos eleitos, o diploma será cassado**, e, se for o caso, a respectiva **candidatura não será deferida.**

Sua Importância: Este artigo estabelece a sanção máxima (cassação) para o uso de dinheiro ilícito (caixa dois) e recursos não contabilizados, que é a principal forma de abuso do poder econômico no financiamento de campanha.

2.3 Distinção entre Irregularidade Formal e Ilícitude Grave

⁴ **Lei:** BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, p. 20601, 1 out. 1997.

⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 245, p. 11, 20 dez. 2019.

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 10408, Acórdão de 20/09/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE, Tomo 237, de 09/12/2016, p. 77. Julgamento sobre aplicação do Art. 30-A e responsabilidade de partido.

A jurisprudência do TSE⁷ é firme em diferenciar meras falhas formais ou contábeis daquelas que configuram um ilícito grave, apto a ensejar a cassação do diploma. A simples desaprovação das contas de campanha não leva, automaticamente, à cassação.

TSE — Recurso Especial Eleitoral 204 BAYEUX - PB — Publicado em 04/10/2016, Tribunal Superior Eleitoral TSE - Recurso Especial Eleitoral: RESPE 204 BAYEUX - PB

Jurisprudência Acórdão publicado em 04/10/2016

Ementa: ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CARGO. VEREADOR. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS DE CAMPANHA ELEITORAL (LEI Nº 9.504/97, ART. 30-A). IMPROCEDÊNCIA. RELEVÂNCIA JURÍDICA. PROPORCIONALIDADE ENTRE A CONDUTA ILÍCITA E A GRAVE SANÇÃO DE CASSAÇÃO DO DIPLOMA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECISÃO MANTIDA.

A desaprovação das contas do candidato não acarreta, por si só, a cassação do diploma, pois a prestação de contas e a representação por gastos ilícitos (art. 30-A) são ações distintas e autônomas. A cassação exige um "ultraje material, e não meramente formal".

2.4 Aplicação dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

Este é o ponto-chave da análise. A cassação do diploma é uma medida extrema, e o TSE⁸ avalia se a irregularidade teve relevância jurídica para comprometer a lisura da eleição. Valores irrisórios ou falhas que não denotam má-fé geralmente não levam à cassação.

TSE — Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral 06040365620186160000 CURITIBA - PR 060403656 — Tribunal Superior Eleitoral TSE - Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral: RO-EI 0604036-56.2018.6.16.0000 CURITIBA - PR 060403656

Jurisprudência Acórdão publicado em 16/11/2020

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI 9.504/97. IDENTIFICAÇÃO INCORRETA DO DOADOR. RECIBO ELEITORAL. AUSÊNCIA DE RELEVÂNCIA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

A cassação de diploma deve ser proporcional à gravidade da conduta. No caso, o uso de um recibo eleitoral irregular de **R\$ 500,00** foi considerado um fato

⁷ TSE — Recurso Especial Eleitoral 204 BAYEUX - PB — Publicado em 04/10/2016, acesso em 14 dez. 2025. <https://ia.jusbrasil.com.br/conversa/c/YaP6HrC5E2xvZhgB>

⁸ TSE — Agravo Regimental no Recurso Ordinário Eleitoral 06040365620186160000 CURITIBA - PR, acesso em 14 dez.2025 disponível em <https://ia.jusbrasil.com.br/conversa/c/YaP6HrC5E2xvZhgB>

"desprovido de relevância jurídica para comprometer a higidez do pleito", afastando a cassação.

A jurisprudência estabeleceu alguns critérios para a aplicação desses princípios, como visto no **AREspEI 06003973720206160169**⁹, que indica que a aprovação com ressalvas é possível se a irregularidade for inferior a 1.000 UFIRs, não superar 10% do total e não for de natureza grave.

Tribunal Superior Eleitoral TSE: AREspEI 0600397-37.2020.6.16.0169 NOVA CANTU - PR 060039737

Jurisprudência Acórdão publicado em 09/09/2022

Ementa: MCM 5/15 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ACÓRDÃO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL (12626) Nº 0600397–37.2020.6.16.0169 (PJe) – NOVA CANTU – PARANÁ Relator: Ministro Mauro Campbell Marques Agravante: Tiago Elicker Raymundo Advogado: Guilherme de Salles Gonçalves – OAB/PR 21989 Recorrido: Ministério Público Eleitoral ELEIÇÕES 2020. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. ELEIÇÕES MUNICIPAIS. OMISSÃO DE DESPESAS. VÍCIO GRAVE. PERCENTUAL ELEVADO. INAPLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. REJEIÇÃO DAS CONTAS NA INSTÂNCIA ORDINÁRIA. ENTENDIMENTO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. ENUNCIADO Nº 30 DA SÚMULA DO TSE. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O TRE/PR manteve a sentença que desaprovou as contas de campanha do agravante, que concorreu ao cargo de vereador pelo Município de Nova Cantu/PR nas eleições de 2020, ao entendimento de que foi constatada irregularidade grave, capaz de comprometer a lisura e a confiabilidade da prestação das contas, totalizando a quantia de R\$ 970,15, correspondente a 40,23% do total de recursos movimentados pelo candidato.

Contudo, a busca por essa finalidade não pode transformar o processo de prestação de contas em um fim em si mesmo. A fiscalização não deve se converter em um exercício de puro formalismo, onde a aderência a ritos e a apresentação de documentos se sobrepõem à busca pela verdade material.

Quando a sanção de desaprovação das contas – uma medida de extrema gravidade, que macula a vida política do candidato e pode ter consequências patrimoniais severas – é aplicada em razão de falhas que não comprometem a essência da fiscalização, o instrumento de controle se desvia de seu propósito original.

⁹ O TSE consolidou o entendimento de que, para que os **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade** sejam aplicados e permitam a aprovação das contas com ressalvas, é necessário o preenchimento **cumulativo** dos seguintes requisitos: **Valor da irregularidade:** Não pode ultrapassar o valor nominal de **1.000 UFIRs** (aproximadamente R\$ 1.064,10), **Percentual da irregularidade:** Não pode ser superior a **10% do total** de recursos movimentados na campanha e **Natureza da irregularidade:** O vício não pode ser de **natureza grave**.

Ele deixa de ser um guardião da isonomia para se tornar uma barreira, por vezes intransponível, à participação política de determinados cidadãos.

2.5 A Gênese da Presunção de Irregularidade: Entre a Eficiência e o Risco

A presunção de irregularidade não é, em geral, um ato de má-fé do órgão fiscalizador, mas uma consequência quase inevitável do modelo adotado. Diante do volume massivo de contas a serem analisadas, os setores técnicos da Justiça Eleitoral recorrem a um método de "circularização de dados" e cruzamentos automatizados.

O sistema é programado para identificar inconsistências: uma nota fiscal emitida por um fornecedor que não consta na declaração do candidato; uma doação recebida de um CPF com restrição; uma despesa paga com recursos que não transitaram pela conta oficial.

Cada inconsistência gera um "apontamento". O problema surge quando esse apontamento, que deveria ser o ponto de partida para uma investigação, se converte, por um silogismo simplista, na conclusão da irregularidade.

A omissão de uma despesa, por exemplo, passa a ser tratada quase como sinônimo de pagamento com recursos não declarados (RONI), invertendo-se o ônus da prova. Cabe ao candidato, a partir de então, produzir uma prova negativa ou de fato diverso, ou seja, demonstrar que a omissão se tratava de uma dívida não paga ou de um mero erro, e não de um ilícito.

Essa metodologia, focada na eficiência da triagem, cria o que se pode chamar de *"fetichismo do documento"*.

A ausência de um papel ou de um registro no sistema assume um peso maior do que a ausência de qualquer evidência de enriquecimento ilícito, de abuso de poder ou de efetivo dano à lisura do pleito.

2.6 A Tensão com os Princípios Fundamentais do Direito Sancionador

A prática de presumir a irregularidade colide frontalmente com princípios caros ao Estado Democrático de Direito, que devem nortear qualquer processo de natureza sancionadora, incluindo a análise de contas eleitorais.

Primeiramente, viola a **presunção de boa-fé** do administrado (neste caso, o candidato), que é a regra no Direito Administrativo. A má-fé não se presume, deve ser robustamente comprovada.

A atuação dos órgãos de controle deve partir do pressuposto de que o candidato agiu de forma lícita, cabendo ao órgão acusador (seja o Ministério Público Eleitoral, seja o próprio setor técnico do Tribunal) o ônus de demonstrar, com elementos concretos, a ocorrência do ilícito.

Em segundo lugar, atrita com os princípios da **razoabilidade e da proporcionalidade**.

A aplicação de uma sanção tão grave como a desaprovação das contas, por irregularidades que, somadas, representam um percentual ínfimo do total movimentado ou que não revelam qualquer indício de dolo, falha no teste da proporcionalidade em seu sentido estrito.

A medida se mostra excessiva para o fim que se pretende alcançar. A aprovação com ressalvas, prevista na legislação, seria o caminho mais adequado para apontar falhas menores sem impor ao candidato a pecha de uma conduta gravemente irregular.

Por fim, a inversão do ônus probatório ofende a garantia do *due process of law* e flerta perigosamente com a responsabilidade objetiva, repudiada no direito sancionador. Exigir que o candidato prove que *não* cometeu um ilícito, a partir de uma mera inconsistência documental, é uma tarefa hercúlea, especialmente para aquele que não dispõe de uma assessoria técnica permanente.

2.7 Diferenciação Necessária: Erro Formal, Irregularidade Culposa e Fraude Dolosa

Para que a análise de contas seja justa, é imperativo que a hermenêutica do órgão julgador seja capaz de realizar uma distinção clara entre três categorias de conduta:

a) **Erro Formal ou Material:** São falhas escusáveis, que não geram qualquer dúvida sobre a origem ou o destino dos recursos. Exemplos incluem um erro de digitação no CNPJ de um fornecedor, a juntada de um documento em seção incorreta do sistema ou a omissão de uma despesa de valor irrisório. Tais erros, quando não repetidos à exaustão, deveriam levar, no máximo, a uma ressalva.

b) **Irregularidade Culposa:** Ocorre quando a falha decorre de negligência, imperícia ou imprudência, mas sem a intenção de fraudar. É o campo típico do candidato hipossuficiente, que, por falta de orientação técnica, deixa de cumprir um prazo, não formaliza um contrato adequadamente ou não se atenta a um limite de gasto. A conduta é reprovável, mas a ausência do elemento volitivo (o dolo) deveria ser um fator decisivo na modulação da sanção.

c) **Fraude Dolosa:** Esta é a conduta que a lei visa reprimir com máximo rigor. Envolve o ato consciente e deliberado de enganar a Justiça Eleitoral, como o recebimento de recursos por "caixa dois", o uso de doadores "laranjas", a simulação de despesas ou a apresentação de

notas fiscais frias. Nestes casos, a prova do ilícito é material e a intenção de burlar o sistema é clara, justificando plenamente a desaprovação das contas e outras sanções cabíveis.

O sistema atual, ao focar excessivamente no resultado (a inconsistência documental), muitas vezes deixa de realizar essa análise da conduta, nivelando por baixo o erro formal, a culpa e o dolo, tratando todos sob o manto genérico da **"IRREGULARIDADE"**.

2.8 O Candidato Hipossuficiente como Vítima do Sistema

A presunção de irregularidade não afeta todos os candidatos da mesma forma. Ela cria uma assimetria devastadora que penaliza justamente aqueles que a democracia deveria incentivar: os cidadãos que entram na política sem o respaldo de grandes estruturas.

O candidato com vastos recursos financeiros e forte apoio partidário possui um "escudo" contra o formalismo. Ele contrata escritórios de advocacia e contabilidade especializados, que monitoram cada passo da campanha, garantem a correção dos registros em tempo real e estão prontos para responder a qualquer diligência da Justiça Eleitoral com agilidade e precisão técnica.

Em contraste, o candidato hipossuficiente, especialmente aquele abandonado pelo próprio partido, encontra-se em um estado de vulnerabilidade absoluta. Ele sofre com:

Hipossuficiência Técnica: Desconhece as complexidades da legislação eleitoral e contábil;

Hipossuficiência Financeira: Não pode arcar com os custos de uma assessoria qualificada;

Hipossuficiência Política: Não possui capital político dentro da legenda para exigir o suporte a que teria direito.

Para este candidato, um simples pedido de diligência do TRE¹⁰ pode se tornar um obstáculo intransponível. Ele pode não compreender o que está sendo pedido, não ter os documentos organizados ou, como visto no caso em estudo, ser vítima de uma representação processual falha ou fraudulenta, sem ter meios para se defender adequadamente.

É neste contexto que a presunção de irregularidade se torna mais perversa, pois ela pune o candidato não por sua má-fé, mas por sua condição de vulnerabilidade, efetivamente utilizando o rigor da lei para aprofundar a desigualdade de oportunidades na disputa política.

¹⁰ PROCESSO Nº: 0608348-57.2022.6.26.0000 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA À ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA CAMPANHA ELEITORAL DE 2022. PRESTADOR: SAMUEL DE OLIVEIRA BARBOSA - 1102 - DEPUTADO FEDERAL - SÃO PAULO - SP

Vejamos abaixo o parecer técnico do processo de prestação de contas eleitorais que está em foco nesta pesquisa:

Classe: PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS Órgão julgador colegiado: Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral Órgão julgador: Gabinete do Jurista I Última distribuição: 19/06/2024 Relator: ROGÉRIO CURY Assuntos: Prestação de Contas - De Candidato, Cargo - Deputado Federal, Candidato Não-Eleito.

PROCESSO Nº: 0608348-57.2022.6.26.0000 ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVA À ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS NA CAMPANHA ELEITORAL DE 2022. PRESTADOR: SAMUEL DE OLIVEIRA BARBOSA - 1102 - DEPUTADO FEDERAL - SÃO PAULO - SP Nº CONTROLE: 011020600000SP1688623 CNPJ: 47.475.086/0001-72 DATA ENTREGA: 31/10/2022 às 17:11:38 PARTIDO POLÍTICO: PP DATA GERAÇÃO: 30/03/2023 às 19:21:28 TIPO: FINAL

PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO

Submete-se à apreciação superior o presente parecer que contém o resultado do exame efetuado sobre a prestação de contas em epígrafe, abrangendo a arrecadação e a aplicação de recursos utilizados na campanha relativa às eleições de 2022, à luz das regras estabelecidas na Lei nº 9.504/97 e na Resolução TSE nº 23.607/2019. A análise restringiu-se às críticas apresentadas pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, com base nos critérios aprovados nos autos do processo SEI nº 0051851-39.2022.6.26.8000 e nos documentos apresentados pelo(a) prestador(a) de contas. Ressalte-se que eventuais impugnações apresentadas na forma do art. 56, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019 e/ou indícios de irregularidades, apurados ou não, a que se refere o art. 91 da mesma norma, não foram objeto de exame técnico por esta unidade. Iniciado o exame, solicitou-se ao(a) prestador(a) de contas a apresentação de esclarecimentos e provas complementares relativas aos apontamentos constantes no Relatório Preliminar para Expedição de Diligências (ID 65652955), cujo prazo legal transcorreu “in albis”. Diante disso, este Órgão Técnico passa a emitir suas considerações. Ressalte-se que estes autos foram analisados até o ID 66099523.

A) MANIFESTAÇÕES E CONSIDERAÇÕES

1) Apresentar esclarecimentos e retificadora, se for o caso, com justificativas e documentos probatórios, acerca da extrapolação do limite de gastos com aluguel de veículos automotores em R\$ 34.704,05, em desacordo com o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019 [item PTE 9.5]. MANIFESTAÇÃO DO(A) PRESTADOR(A) DE CONTAS: o candidato não se manifestou nos autos sobre os apontamentos. CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS: No caso dos autos, constatou-se que o valor total da(s) despesa(s) com aluguel de veículo(s), paga(s) com recursos públicos/”outros recursos”, extrapolou o limite legal de 20% do total dos gastos contratados de campanha em R\$ 34.704,05 (13,02% do total de despesas contratadas – R\$ 266.479,74), infringindo o que dispõe o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Trata-se de inconsistência grave, geradora de potencial desaprovação das contas prestadas, em razão da inobservância das regras que regem os gastos de campanha. Diligenciado(a), o(a) candidato(a) ficou-se inerte, de modo que restou configurada a irregularidade. Porém, deixa-se de propor a devolução do(s) montante(s) supracitado(s) ao Tesouro Nacional e/ou ao partido político, conforme a natureza da receita omitida nestas contas, à

medida que o(s) presente(s) apontamento(s) está(ão) intimamente relacionado(s) àquele(s) tratado(s) no item 2 deste parecer, já que os seus valores e/ou formas de pagamento e/ou datas de pagamento coincide(m), o que indica a utilização das mesmas receitas para suas quitações.

2) Apresentar retificadora, se for o caso, e toda a documentação obrigatória, enumerada no § 3º do art. 33 da Resolução TSE nº 23.607/2019, relativa à assunção, pelo órgão partidário, da dívida de campanha declarada nas presentes contas, no montante de R\$ 265.093,85 [item PTE 12.1].

MANIFESTAÇÃO DO(A) PRESTADOR(A) DE CONTAS: o candidato não se manifestou nos autos sobre os apontamentos.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS: Nos termos do art. 33, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE nº 23.607/19, todos os gastos de campanha devem ser quitados até a data de entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, a fim de permitir a fiscalização da origem dos recursos utilizados para seu pagamento. Excepcionalmente, permite-se que eventuais débitos de campanha não quitados até a data fixada para a apresentação da prestação de contas sejam assumidos pelo partido político, por decisão de seu órgão nacional de direção partidária, com cronograma de pagamento e quitação que não ultrapasse o prazo fixado para a prestação de contas da eleição subsequente para o mesmo cargo, bem como com a anuência expressa dos credores e indicação da fonte dos recursos que serão utilizados para quitação das despesas, a teor dos §§ 2º e 3º do artigo supracitado. Caso não seja apresentada a documentação relativa à assunção da dívida pelo partido ou a comprovação do pagamento do débito com recursos de campanha, resta caracterizada irregularidade, geradora de potencial desaprovação, que revela a ausência de pagamento de despesas eleitorais pela conta bancária específica, restando comprometido o controle da Justiça Eleitoral e indicando o potencial recebimentos de recursos de origem não identificada para quitação do débito ou de fonte vedada, caso a dívida se refira a pessoa jurídica e esta a tenha perdoado, ainda que tacitamente, sujeitos a recolhimento ao erário. No caso em tela, verificou-se que o(a) candidato(a) declarou em sua prestação de contas dívida de campanha no valor total de R\$ 265.093,85 (99,47% do total de despesas contratadas – R\$ 266.479,74), não tendo sido apresentada a documentação relativa à sua assunção pelo partido. Diligenciado(a) a comprovar que quitou a referida dívida ou que ela foi assumida pela grei, o(a) prestador(a) de contas quedou-se inerte, de modo que restou configurada a irregularidade, sendo que este órgão técnico entende cabível determinação para que o valor supracitado seja recolhido ao Tesouro Nacional, como recurso de origem não identificada ou de fonte vedada, conforme exposto linhas acima, com fulcro nos arts. 15, 31, inc. I, 32, § 1º, inc. VI, e 33 da norma de regência.

B) IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

1) A(s) despesa(s) com aluguel de veículo(s) automotor(es) extrapolou(aram) o limite de 20% do total dos gastos de campanha em R\$ 34.704,05 (13,02% do total das despesas contratadas), infringindo o que dispõe o art. 42, inc. II, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Porém, deixa-se de propor a devolução do(s) montante(s) supracitado(s) ao Tesouro Nacional e/ou ao partido político, conforme a natureza da receita omitida nestas contas, à medida que o(s) presente(s) apontamento(s) está(ão) intimamente relacionado(s) àquele(s) tratado(s) no item 2 deste parecer, já que os seus valores e/ou formas de pagamento e/ou datas de pagamento coincide(m), o que indica a utilização das mesmas receitas para suas quitações.

2) Não foi comprovada a quitação, tampouco a assunção, pelo órgão partidário, da dívida de campanha declarada nestas contas, no valor total de R\$ 265.093,85 (99,47% do total de despesas contratadas), decorrente da insuficiência de recursos para adimplir as obrigações contraídas e/ou da não

quitação de débitos até a data de entrega da prestação de contas, configurando potencial recebimento de recursos de origem não identificada para sua quitação ou de fonte vedada, caso a dívida se refira a pessoa jurídica e esta a tenha perdoado, ainda que tacitamente, sujeito ao recolhimento ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 15, 31, inc. I, 32, § 1º, inc. VI, e 33 da Resolução TSE nº 23.607/2019 [item PTE 12.1].

C) CONCLUSÃO

Em conclusão, considerando que a(s) falha(s) apontada(s) acima compromete(m) a regularidade das contas prestadas, manifesta-se esta Unidade Técnica pela sua desaprovação, a teor do art. 74, inc. III, da Res. TSE nº 23.607/2019.

D) RECOLHIMENTOS

No tocante ao(s) recurso(s) de origem não identificada apontado(s) no(s) item(s) 2 do presente parecer, caberá ao(à) prestador(a) de contas recolher a quantia de R\$ 265.093,85 ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 32, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019. Ao final, cumpre registrar que o(a) prestador(a) de contas teve oportunidade de se manifestar acerca de todos os apontamentos constantes no presente exame. À consideração superior.

Mirian Fernandes Técnica Judiciária Vera Lúcia Guerreiro Annes Chefe da Seção de Contas Eleitorais.

Número do documento: 25021217563099400000064693804 Maíra Nara Alves Lotfi Assistente II Marcus Vinicius Ogawa Coordenador de Contas Eleitorais e Partidárias

2.9 A Materialização da Presunção: Análise do Parecer Técnico Conclusivo no Processo 0608348-57.2022.6.26.0000

A teoria exposta nos itens anteriores encontra sua prova cabal no "Parecer Técnico Conclusivo" emitido pela Coordenadoria de Contas Eleitorais e Partidárias (COCEP) do TRE-SP no bojo do processo em análise. O documento é um retrato fiel de como a lógica da presunção opera na prática, transformando a ausência de formalidades em prova de um ilícito material.

O parecer inicia com uma informação crucial: após a emissão do "Relatório Preliminar para Expedição de Diligências", o prazo para que o candidato apresentasse esclarecimentos "transcorreu 'in albis'". Para uma análise puramente formal, a inércia do candidato é o bastante para confirmar a irregularidade. Contudo, sob a ótica fático-jurídica aqui defendida, essa inércia não é a causa da irregularidade, mas sim um **sintoma da vulnerabilidade** já descrita: a ausência de suporte técnico e de uma representação processual legítima e atuante, que culminou na perda de um prazo processual vital.

A análise do mérito das irregularidades¹¹ pelo órgão técnico é ainda mais reveladora. No item 2 do parecer, que trata da dívida de campanha de R\$ 265.093,85, a unidade técnica constrói o exato "salto lógico" que este artigo crítica. O parecer afirma:

"Caso não seja apresentada a documentação relativa à assunção da dívida pelo partido ou a comprovação do pagamento do débito com recursos de campanha, resta caracterizada irregularidade, geradora de potencial desaprovação, que revela a ausência de pagamento de despesas eleitorais pela conta bancária específica, restando comprometido o controle da Justiça Eleitoral e **indicando o potencial recebimentos de recursos de origem não identificada para quitação do débito ou de fonte vedada [...]**" (SÃO PAULO, 2023, grifo nosso).

A expressão "indicando o potencial" é a chave de toda a questão. O órgão técnico não afirma ter encontrado provas do recebimento de recursos ilícitos.

Ele **infere** a possibilidade de um ilícito (RONI) a partir de uma falha estritamente documental (a não apresentação dos documentos de assunção da dívida). O parecer reconhece, na mesma frase, que a situação pode ser de "insuficiência de recursos para adimplir as obrigações", mas, ao final, a consequência proposta é a mais grave possível, como se o ilícito estivesse comprovado.

A conclusão do parecer técnico materializa a punição decorrente dessa presunção. No item "D) RECOLHIMENTOS"¹², a proposta é taxativa:

"No tocante ao(s) recurso(s) de origem não identificada apontado(s) no(s) item(s) 2 do presente parecer, **caberá ao(à) prestador(a) de contas recolher a quantia de R\$ 265.093,85 ao Tesouro Nacional**, nos termos do art. 32, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019." (SÃO PAULO, 2023, grifo nosso).

Aqui, a presunção se completa e se converte em uma sanção patrimonial devastadora. Uma dívida de campanha, originada justamente pela **falta** de recursos, é transmutada, por uma ficção jurídica-contábil, em um recurso ilícito **recebido**, cuja devolução é exigida. O candidato é duplamente penalizado: permanece com a dívida perante seus credores e, ao mesmo tempo, torna-se devedor do Tesouro Nacional por um valor que nunca possuiu.

Portanto, o parecer técnico do Processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000 não é apenas uma peça processual; é a evidência documental de um sistema que, ao priorizar o formalismo

¹¹ 25021217563099400000064693804 Máira Nara Alves Lotfi Assistente II Marcus Vinicius Ogawa Coordenador de Contas Eleitorais e Partidárias.

¹² Conclusões do setor técnico, demonstra a gravidade e o risco em que o candidato correu, por ser hipossuficiente.

em detrimento da análise contextual, cria uma armadilha para o candidato vulnerável. Ele demonstra, na prática, como a ausência de suporte partidário e de defesa técnica qualificada leva a um silêncio processual que é interpretado como confissão, e como uma falha documental é elevada à categoria de fraude financeira, com consequências ruinosas. É contra essa lógica que a evolução jurisprudencial e normativa se faz urgente.

3 O ESTUDO DE CASO: A ANATOMIA DE UMA DESAPROVAÇÃO (PROCESSO 0608348-57.2022.6.26.0000)

O Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP), referente à campanha de um candidato a Deputado Federal nas Eleições de 2022, é um caso exemplar das disfunções sistêmicas. O processo culminou na desaprovação das contas, com irregularidades apontadas em R\$ 265.093,85, o que representa 99,47% das despesas declaradas.

3.1 Contexto Fático: A Candidatura sem Suporte Institucional e a Vulnerabilidade

O ponto de partida essencial é que o candidato concorreu sem receber recursos públicos (FEFC/Fundo Partidário). Mais grave, essa ausência de suporte material estendeu-se à ausência de suporte técnico: o partido não proveu assessoria jurídica ou contábil, deixando o candidato isolado para cumprir as complexas exigências da Resolução TSE nº 23.607/2019¹³. A campanha, sem o apoio institucional mínimo, foi conduzida de forma artesanal, o que se reflete nas falhas meramente formais que compuseram o montante da irregularidade.

3.2 A Controvérsia entre Dívida de Campanha e RONI

As principais irregularidades giraram em torno da extrapolação do limite de gastos com veículos e da existência de dívida de campanha não assumida pelo partido. O ponto de maior relevância jurídica reside na distinção clara feita pelo TRE-SP¹⁴: o Tribunal, em linha com a jurisprudência consolidada do TSE, expressamente afastou a possibilidade de tratar tal dívida como Recurso de Origem Não Identificada (RONI), afirmando que “*Não há respaldo*

¹³ RESOLUÇÃO Nº 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

¹⁴ Processo de Prestação de Contas nº 0608348-57.2022.6.26.0000 (TRE-SP)

normativo para determinar o recolhimento de dívida de campanha ao Tesouro Nacional como se recurso de origem não identificada fosse” (TRE SÃO PAULO, 2025).

Essa conclusão, embora tecnicamente correta, expôs a contradição do sistema: reconhece-se que não houve ingresso de dinheiro ilícito (RONI), mas a sanção máxima de desaprovação é mantida, com todos os seus consectários (como a impossibilidade de obter a quitação eleitoral), justamente por falhas que, em sua essência, denotam má-gestão ou falta de conhecimento técnico, e não má-fé. A desaprovação, nesse cenário, penaliza a ineficiência técnica do candidato abandonado, e não a ilicitude eleitoral.

3.4 A Controvérsia da Representação Processual e a Preclusão Formal

A vulnerabilidade do candidato atingiu seu ápice quando, após determinação de regularização, foi juntada aos autos uma procuração cuja assinatura o candidato alegou ser falsa. O pedido de incidente de falsidade, previsto no art. 430 do Código de Processo Civil¹⁵, foi indeferido por preclusão temporal. O Tribunal não negou a *possível falsidade*, mas afirmou que, por uma questão puramente formal, não poderia mais analisar a alegação.

Art. 430 da Lei nº 13.105 | Código De Processo Civil, de 16 de março de 2015
Texto compilado

Extraído em 14/12/2025 de

Planalto

LEGISLAÇÃO

Art. 430 da Lei nº 13.105 | Código De Processo Civil, de 16 de março de 2015
Texto compilado

Código de Processo Civil.

Art. 430. A falsidade deve ser suscitada na contestação, na réplica ou no prazo de 15 (quinze) dias, contado a partir da intimação da juntada do documento aos autos.

Parágrafo único. Uma vez arguida, a falsidade será resolvida como questão incidental, salvo se a parte requerer que o juiz a decida como questão principal, nos termos do inciso II do art. 19.

Um candidato, sem suporte e possivelmente vítima de fraude, teve seu direito à ampla defesa comprometido por um prazo que, em seu desamparo técnico, não cumpriu. Este aspecto do caso demonstra o limite cruel do formalismo processual, que se sobrepõe até mesmo à integridade do processo e à busca da verdade material.

¹⁵ BRASIL. [Código de Processo Civil (2015)]. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2025. Art. 430.

4 A JURISPRUDÊNCIA EM DISPUTA: DA NECESSIDADE DE EVOLUIR DO FORMALISMO PARA O CONTEXTO

O acórdão do TRE-SP é paradigmático: correto ao diferenciar dívida de RONI, mas insuficiente ao não modular a sanção diante de um contexto de abandono partidário e graves indícios de vício processual. O princípio do *due process of law* exige que a Justiça Eleitoral vá além do balancete contábil.

A jurisprudência precisa evoluir para uma tese que pondere a responsabilidade do candidato com base no suporte que lhe foi (ou não) oferecido. Comprovada a omissão total do partido em fornecer o suporte técnico mínimo obrigatório, irregularidades de natureza estritamente formal, sem dolo ou má-fé, deveriam ser tratadas com menor rigor, direcionando o foco da Justiça Eleitoral para o que realmente importa: o combate à corrupção e ao abuso de poder econômico, conforme a relevância do tema investigado.

5 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA SISTÊMICA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A análise do caso demonstra que a solução exige uma abordagem dupla, aprimorando tanto a atuação da Justiça Eleitoral quanto a dos partidos.

5.1 Aprimoramento da Atuação da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral deve assumir um papel mais proativo, utilizando tecnologia e a expertise multidisciplinar para focar sua investigação em fraudes reais, e não em meras inconsistências formais.

5.1.1 Criação de um Observatório de Contas Eleitorais

Propõe-se a instituição, no âmbito do TSE e dos TREs, de um observatório multidisciplinar (composto por servidores, especialistas em contabilidade, analistas de sistemas, membros do Ministério Público Eleitoral, advogados e acadêmicos). Sua função precípua seria estudar os padrões de irregularidades e propor mecanismos técnicos e normativos

para aperfeiçoar a fiscalização, diferenciando com base em evidências a omissão de despesa, a dívida de campanha e o efetivo RONI, garantindo a aplicação de sanções de forma proporcional e segura.

5.1. 2 Desenvolvimento de Ferramentas Tecnológicas e Análise Preditiva

A Justiça Eleitoral deve investir em sistemas de cruzamento de dados mais sofisticados. O atual Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) pode ser aprimorado para incluir:

Circularização Automática: Confronto automatizado de notas fiscais com bancos de dados das Secretarias da Fazenda em tempo real.

Alertas de Inconsistência: Um sistema de *flags* que sinalize ao analista quando uma omissão pode se tratar de uma dívida (nota fiscal sem pagamento correspondente) ou de um potencial RONI (movimentação atípica sem lastro), evitando o salto lógico da omissão para o ilícito.

5.1.3 Elaboração de um Manual Técnico Vinculante

Recomenda-se a criação de um manual técnico vinculante para os analistas de contas. Este documento estabeleceria um roteiro investigativo claro sobre como proceder diante de uma omissão de despesa, orientando a apuração de evidências concretas antes de se opinar pela existência de RONI. Isso reduziria a subjetividade e padronizaria a análise em nível nacional.

5.2 Instituição da Corresponsabilidade Partidária

A responsabilidade não pode recair exclusivamente sobre o candidato. O partido é o detentor dos recursos públicos de campanha e tem o dever institucional de garantir a lisura e a legalidade.

5.2.1 Dever de Suporte Mínimo e Profissionalização

Propõe-se uma alteração normativa para obrigar os partidos a garantir e registrar, no ato da candidatura, a indicação formal de um profissional de contabilidade e um de advocacia para orientar o candidato. A ausência dessa indicação, especialmente para candidatos que não receberam fundos de campanha, configuraria a omissão culposa do partido.

5.2. 2 Responsabilidade Subsidiária

Em casos de desaprovação por falhas estritamente formais, se demonstrada a omissão do partido em prover o suporte mínimo, a agremiação seria chamada a responder subsidiariamente pelas multas e sanções pecuniárias. Isso cria um incentivo para que os partidos não abandonem seus candidatos, pois teriam "pele em jogo" (*skin in the game*).

5.2.3 Condicionante para o Acesso a Fundos Públicos

Como mecanismo de *enforcement*, o cumprimento do "*Dever de Suporte Mínimo*" a todos os candidatos no pleito anterior poderia se tornar condição para o recebimento integral das cotas do Fundo Partidário e do FEFC no ciclo seguinte. Essa medida estabeleceria um nexos causal claro entre o dever de suporte e o acesso a recursos públicos.

6 CONCLUSÃO

A análise do Processo nº 0608348-57.2022.6.26.0000 demonstra de forma inequívoca que o atual sistema de prestação de contas, ao isolar a responsabilidade na figura do candidato e ignorar a omissão dos partidos políticos, revela-se incompleto e fundamentalmente injusto.

A presunção de que toda omissão de despesa equivale a um Recurso de Origem Não Identificada (RONI) é uma ficção jurídica-contábil que se mostra tecnicamente falha e juridicamente questionável, punindo a vulnerabilidade em vez da má-fé.

A conclusão inafastável é que a solução demanda uma reforma sistêmica e corajosa, que atue em duas frentes interdependentes.

De um lado, a Justiça Eleitoral deve modernizar seus métodos, empregando tecnologia e manuais técnicos para direcionar seu foco aos ilícitos reais, abandonando o formalismo excessivo.

De outro, e de forma central, os partidos políticos devem ser compulsoriamente chamados a assumir sua corresponsabilidade no processo.

A instituição de um dever de suporte mínimo, com sanções claras em caso de descumprimento, não é apenas uma medida de proteção ao candidato hipossuficiente; é um passo decisivo e indispensável para fortalecer a integridade, a seriedade e a justiça de todo o sistema político-eleitoral brasileiro, garantindo que a fiscalização sirva ao seu propósito de combater a corrupção, e não de aprofundar desigualdades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607**, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2019. Acesso em: 13 dez. 2025.

SÃO PAULO. **Tribunal Regional Eleitoral. Prestação de Contas Eleitorais nº 0608348-57.2022.6.26.0000**. Relator: Juiz Rogério Cury. Julgamento em 13 nov. 2025. São Paulo, 2025. (Dados processuais adaptados para o estudo de caso).

RÉ, Mônica Campos de; BATIN, Silvana. **Responsabilização dos partidos políticos**. Brasília: Ministério Público Federal, [202-?]. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/responsabilizacao-de-partidos-politicos-por-corrupcao-monica-e-silvana.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

