Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

OPEN ACCESS

doi.org/10.51891/rease.v12i11.33138

A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE NO JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ELEITORAIS: OS LIMITES ENTRE IRREGULARIDADES FORMAIS E A DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS

THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF PROPORTIONALITY AND REASONABLENESS IN THE JUDGMENT OF ELECTORAL CAMPAIGN ACCOUNTS: THE LIMITS BETWEEN FORMAL IRREGULARITIES AND THE DISAPPROVAL OF ACCOUNTS

Daniel Nascimento Gama[1]
Marco Aurélio de Lima Choy[2]

RESUMO: Este artigo examina em que condições a proporcionalidade e a razoabilidade autorizam a aprovação com ressalvas de contas eleitorais de campanha que contenham irregularidades e quando, ao contrário, a desaprovação se impõe. O recorte vai de 2020 a 2026, da aplicação da Resolução-TSE nº 23.607/2019 às Eleições de 2020 até as alterações da Resolução-TSE nº 23.752/2026. A pesquisa é dogmático-jurídica e qualitativa, com análise bibliográfica, legislativa e de dez julgados do Tribunal Superior Eleitoral selecionados de forma intencional. Sustenta-se que os parâmetros quantitativos de até 10% do total e de R$ 1.064,10 funcionam como indicadores de materialidade e não como regra de decisão: falhas graves por natureza, ou que impeçam o controle da movimentação financeira, justificam a desaprovação mesmo em valores baixos. O trabalho discute ainda a origem jurisprudencial do parâmetro, a variação do denominador adotado nos julgados e a convivência entre a aprovação com ressalvas e a devolução de valores ao Tesouro Nacional. Propõe-se uma leitura combinada de critérios qualitativos, quantitativos e funcionais.

Palavras-chave: Prestação de contas eleitoral. Proporcionalidade. Razoabilidade. Aprovação com ressalvas. Parâmetro de 10%.

ABSTRACT: This article examines when proportionality and reasonableness allow electoral campaign accounts containing irregularities to be approved with reservations, and when disapproval is unavoidable. The study covers 2020 to 2026, from the application of TSE Resolution No. 23,607/2019 to the 2020 elections to the amendments made by TSE Resolution No. 23,752/2026. The research is doctrinal and qualitative, drawing on bibliographic, legislative and case-law sources, and analyses ten judgments of the Superior Electoral Court selected on purpose. It argues that the quantitative parameters of up to 10% of the total and BRL 1,064.10 work as indicators of materiality rather than as decision rules: defects that are serious by nature, or that prevent oversight of campaign finances, may justify disapproval even when the amounts involved are small. The article also discusses the case-law origin of the parameter, the variation in the base used to calculate the percentage, and the coexistence of approval with reservations and the return of funds to the National Treasury. It proposes a combined reading of qualitative, quantitative and functional criteria.

Keywords: Electoral campaign accounts. Proportionality. Reasonableness. Approval with reservations. Ten-percent threshold.

[1] Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Teresa. Pós-graduando em Direito Eleitoral pela UEA. Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
[2] Pós-Doutor pela Universitá Del Salento (Itália). Doutor em Direito Constitucional pela UNIFOR. Mestre em Direito pela UFSC. Professor de graduação e pós-graduação stricto sensu em Direito na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Orientador.

1 INTRODUÇÃO

Prestar contas de campanha é mais do que conferir receitas e despesas. É por esse caminho que a Justiça Eleitoral descobre de onde veio o dinheiro, em que foi gasto e se o percurso pode ser reconstituído por quem não participou da campanha. O interesse público no resultado cresce quando há verbas do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (Gomes, 2026; VELLOSO; AGRA, 2023).

A Constituição oferece mais de um ponto de apoio a esse controle. O art. 14, § 9º, protege a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, e a fiscalização do dinheiro de campanha é um dos meios de concretizar essa proteção. O art. 70, parágrafo único, obriga a prestar contas quem administra dinheiros públicos, ainda que seja pessoa privada, e o art. 37, com sua exigência de moralidade e publicidade, serve de vetor de leitura para o uso dessas verbas. O art. 5º, LIV, interessa por outra razão: a desaprovação das contas produz consequências para o prestador, e o devido processo legal condiciona a legitimidade dessas consequências (Brasil, 1988).

O regime legal não trata toda falha do mesmo modo. O art. 30 da Lei nº 9.504/1997 prevê quatro resultados: aprovação, aprovação com ressalvas, desaprovação e não prestação. Seus §§ 2º e 2º-A, este incluído pela Lei nº 12.034/2009, afastam a rejeição quando os erros formais ou materiais foram corrigidos ou são irrelevantes no conjunto da prestação e não comprometem o resultado. A Resolução-TSE nº 23.607/2019 reproduz essa gradação em seu art. 74 (Brasil, 1997, 2009, 2019).

Resta saber onde termina a ressalva e começa a desaprovação.

Constatar que existe uma irregularidade não responde à pergunta. É preciso dizer em que ponto ela passa a comprometer a confiabilidade das contas ou a possibilidade de fiscalizá-las. Na jurisprudência eleitoral, a proporcionalidade e a razoabilidade entram em cena justamente aí, como critérios para dar à falha a consequência adequada.[3] O problema de pesquisa, portanto, é em que medida esses critérios podem afastar a desaprovação diante de irregularidades formais ou de pequena expressão e que limites impedem seu uso quando a falha atinge elementos de que o controle depende.

[3] O artigo emprega a palavra "princípios" em conformidade com o vocabulário dos julgados. A distinção teórica entre princípios e postulados normativos aplicativos é feita na seção 2.3.

A hipótese é que os parâmetros de até 10% e de R$ 1.064,10 funcionam como referências de reduzida materialidade, a serem interpretadas em conjunto com a natureza da falha e os efeitos sobre a fiscalização. Seu atendimento não conduz automaticamente à aprovação com ressalvas: esta depende ainda da preservação da confiabilidade das contas e da ausência de má-fé. A pesquisa examina, inclusive, a possibilidade de os julgados contrariarem a hipótese, caso a gravidade qualitativa seja invocada de modo seletivo ou as diferentes formulações mostrem que os parâmetros são menos estáveis do que parecem.

O recorte temporal vai de 2020 a 2026. O marco inicial é a aplicação da Resolução-TSE nº 23.607/2019 às Eleições de 2020; o final, as alterações trazidas pela Resolução-TSE nº 23.752/2026 para as Eleições de 2026. Interessam apenas as contas de campanha de candidatas, candidatos e partidos. As contas anuais partidárias ficam de fora, salvo quando um precedente delas ilustre categoria jurídica comum.

A pesquisa é dogmático-jurídica e qualitativa, com procedimentos bibliográfico, legislativo e jurisprudencial (Gustin; Dias, 2015). O quadro normativo é reconstruído a partir da Constituição, da Lei nº 9.504/1997 (em especial de seu art. 30), da Lei nº 12.034/2009 e das Resoluções-TSE nº 23.607/2019 e nº 23.752/2026. Os padrões de decisão são identificados de forma indutiva e comparativa.

Foram selecionados dez julgados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), localizados nas compilações oficiais do próprio Tribunal (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b) e reunidos no Quadro 1. O critério foi a existência de enfrentamento expresso da proporcionalidade e da razoabilidade em contas de campanha. A seleção é intencional e não exaustiva: procurou-se reunir casos de aprovação com ressalvas e de desaprovação, além de situações em que o valor reduzido não bastou diante de falha grave. Para cada caso observaram-se, quando disponíveis, a natureza da falha, o valor e o percentual envolvidos, a origem dos recursos, a presença de má-fé e a ordem de devolução ao Tesouro Nacional.

Quadro 1 – Julgados do Tribunal Superior Eleitoral selecionados

Processo	Julgamento	Questão central
AgR-AREspE nº 060591352	06/10/2022	Requisitos para aprovar contas com ressalvas por proporcionalidade e razoabilidade.
AgR-REspEl nº 060029227	30/03/2023	Eleições 2020. Extrapolação do limite de gastos com locação de veículos (24,28% da receita total).
AgR-AREspE nº 060235321	13/06/2024	Falta de detalhamento de gastos com combustível em carreata.
AgR-REspEl nº 060508917	13/06/2024	Irregularidades acima de 10% do total arrecadado; desaprovação (Min. Cármen Lúcia).

Processo	Julgamento	Questão central
ED-AgR-REspEl nº 060455850	20/06/2024	Recolhimento ao Tesouro Nacional com aprovação com ressalvas.
AgR-AREspE nº 060745044	11/03/2025	Cheque emitido a terceiro estranho à campanha (Min. Antonio Carlos Ferreira).
AgR-REspEl nº 060141889	17/06/2025	Efeito conjunto de irregularidades sobre o controle das contas.
AgR-REspEl nº 060039420	12/12/2025	Omissão do registro de militância voluntária.
AgR-REspEl nº 060063809	07/04/2026	Reiteração dos requisitos cumulativos para a aprovação com ressalvas.
AgR-REspEl nº 060050886	03/08/2026	Fonte vedada e inaplicabilidade da proporcionalidade e da razoabilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Tribunal Superior Eleitoral (2026b).

Nota: AgR-AREspE = agravo regimental no agravo em recurso especial eleitoral; AgR-REspEl = agravo regimental no recurso especial eleitoral; ED-AgR-REspEl = embargos de declaração no agravo regimental no recurso especial eleitoral.

Os dados de cada caso vieram dessas compilações e não do inteiro teor de todos os acórdãos; a descrição que se segue é, por isso, a que elas permitem. A pesquisa não mede a frequência nacional de irregularidades nem transforma percentuais em regra matemática. Seu propósito é organizar critérios de decisão e verificar sua estabilidade no período.

2 CONTAS DE CAMPANHA: CONTROLE, REGIME JURÍDICO E POSTULADOS DE JULGAMENTO

2.1 Função e regime jurídico da prestação de contas de campanha

A Lei nº 9.504/1997 organiza a administração financeira da campanha. Exige, por exemplo, conta bancária específica (art. 22), a identificação de receitas e despesas e a entrega das informações à Justiça Eleitoral. O dever alcança candidaturas majoritárias e proporcionais e subsiste ainda que a movimentação seja pequena ou nula, porque o procedimento existe para que os recursos possam ser identificados, reconstituídos e avaliados juridicamente (Brasil, 1997; Tribunal Superior Eleitoral, 2026b).

O exame combina um momento técnico e um momento jurídico. As unidades de análise apontam impropriedades e irregularidades; a decisão cabe ao juiz, que verifica se elas comprometem a regularidade do conjunto. A Resolução-TSE nº 23.607/2019 admite diligências quando os elementos disponíveis não bastam e assegura manifestação sobre o parecer conclusivo quando ele traz questão que ainda não havia sido objeto de contraditório específico (Brasil, 2019). O arranjo se afina com o art. 5º, LIV, da Constituição: a fiscalização é intensa, mas as consequências da desaprovação só se legitimam se o prestador teve chance real de se defender.

Há, contudo, limites de tempo. A Resolução-TSE nº 23.752/2026 acrescentou o art. 72-A à Resolução nº 23.607/2019. Documentos apresentados depois do parecer conclusivo deixam de ser considerados no julgamento das contas, e a regra admite, nas instâncias ordinárias, que sejam juntados e analisados "exclusivamente para evitar o enriquecimento sem causa do Erário" (Brasil, 2026c, art. 72-A).

A origem do dinheiro altera a intensidade do controle. Quando a campanha usa recursos do Fundo Partidário ou do FEFC, não basta mostrar que a despesa existiu: é preciso demonstrar que o valor foi aplicado em finalidade eleitoral admitida e que se sabe quem o recebeu. É nesse ponto que o art. 70, parágrafo único, e o art. 37 da Constituição ganham utilidade prática, ao reforçar o dever de comprovar a boa aplicação de verba pública (Brasil, 1988). Por isso a ordem de devolução ao Tesouro Nacional pode conviver com a aprovação das contas com ressalvas: uma coisa é o juízo global sobre a regularidade, outra a recomposição de um valor específico (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b).

2.2 Erros formais, irregularidades, aprovação com ressalvas e desaprovação

O § 2º do art. 30 da Lei nº 9.504/1997 afasta a rejeição das contas por erros formais e materiais corrigidos. O § 2º-A, incluído pela Lei nº 12.034/2009, estende a regra aos erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação, desde que não comprometam o resultado (Brasil, 1997, 2009). A resolução do TSE repete a lógica ao reservar a aprovação com ressalvas para falhas que não comprometem a regularidade das contas (Brasil, 2019, art. 74).

O ponto decisivo está no que a lei não diz. A irrelevância não é definida em reais nem em percentuais. Uma falha pode ser pequena e, ainda assim, afetar um dever central de controle, como a identificação do doador ou do beneficiário de um pagamento. O inverso também ocorre: quantia absoluta elevada, numa campanha grande, pode representar fração modesta do total e estar bem documentada. A materialidade econômica precisa, então, ser lida junto com a natureza do dever violado e com o efeito da falha sobre a capacidade de controle.

Sanar uma falha tampouco equivale a torná-la irrelevante. Há vícios que se corrigem no curso do processo e deixam de comprometer o resultado. Outros permanecem graves mesmo depois dos esclarecimentos, porque a correção não devolve ao exame o que se perdeu no momento da movimentação. A abertura de conta bancária específica ilustra o segundo grupo: a jurisprudência a trata como obrigação cujo descumprimento, em regra, conduz à desaprovação, ainda que não tenha havido arrecadação (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b).

A aprovação com ressalvas não serve para absolver toda falha de pequeno valor. Ela supõe que o conjunto das contas continue confiável e examinável. A desaprovação, de seu lado, não decorre da mera presença de uma impropriedade; precisa ser demonstrada a partir das circunstâncias do caso e não apenas afirmada em abstrato. Um regime que rejeitasse as contas diante de qualquer desconformidade trataria como iguais falhas de intensidade muito diversa. Um regime guiado só por percentuais esvaziaria deveres como o de identificar a origem dos recursos.

2.3 Proporcionalidade e razoabilidade: princípios ou postulados?

A jurisprudência eleitoral fala em "princípios" da proporcionalidade e da razoabilidade, e este artigo acompanha o vocabulário das fontes. Convém, porém, uma precisão teórica, porque a classificação muda a maneira de enxergar o que o Tribunal faz.

Na obra de Humberto Ávila, as normas de primeiro grau são as regras e os princípios, que se aplicam diretamente a casos e podem entrar em conflito. Os postulados normativos aplicativos pertencem a outro nível. São normas de segundo grau, que estruturam a aplicação das demais e não disputam peso com elas (Ávila, 2022). Proporcionalidade e razoabilidade figuram entre os postulados específicos descritos pelo autor. A proporcionalidade se desdobra em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; a razoabilidade, em exigências de equidade, congruência e equivalência (Ávila, 2022).

Virgílio Afonso da Silva segue caminho próximo ao negar que a proporcionalidade seja um princípio. Em sua leitura, trata-se de uma estrutura de controle das restrições a direitos fundamentais, que não deve ser confundida com a razoabilidade (Silva, 2010).

Para o julgamento das contas, a distinção tem efeito prático. Se são postulados, proporcionalidade e razoabilidade não são "afastados" por outro princípio, como se perdessem uma ponderação. A discussão é sobre sua correta aplicação: se a consequência escolhida, aprovar com ressalvas ou desaprovar, guarda relação adequada com a falha e com a finalidade do controle. Nos julgados examinados, aliás, o raciocínio dificilmente percorre as etapas de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O Tribunal trabalha com um conjunto de requisitos que se aproxima mais da razoabilidade como equivalência, isto é, da correspondência entre a gravidade da falha e a consequência atribuída. É uma observação sobre os julgados selecionados e não uma censura à técnica: em matéria de contas, requisitos objetivos reduzem o arbítrio e facilitam o controle recursal.

A fórmula firmada em 2022 mostra a estrutura. No AgR-AREspE nº 060591352, julgado em 6 de outubro de 2022, o TSE enunciou três condições para aprovar as contas com ressalvas por proporcionalidade e razoabilidade: falhas que não comprometam a lisura do balanço, percentual irrelevante e ausência de má-fé comprovada (Brasil, 2022). O componente numérico aparece como uma das exigências, ao lado de duas outras que não se medem em reais.

3 OS CRITÉRIOS NA JURISPRUDÊNCIA DO TSE

3.1 Natureza da irregularidade e possibilidade de saneamento

O primeiro filtro é a natureza da falha. O TSE separa impropriedades de menor intensidade das violações a deveres estruturais do sistema de financiamento: abrir a conta específica, fazer os recursos transitarem pelos meios previstos, identificar a origem do dinheiro, comprovar o uso de verba pública, individualizar fornecedores. Esses deveres têm em comum a função de permitir que alguém de fora acompanhe a campanha.

O saneamento cumpre papel parecido, mas depende do momento. Diligências e correções são admitidas; a produção ilimitada de documentos, não. A Resolução nº 23.752/2026 reforçou essa lógica ao permitir que documentos tardios sejam examinados, nas instâncias ordinárias, apenas para ajustar a devolução devida ao Erário, sem reabrir o juízo de regularidade formado sobre o material apresentado a tempo (Brasil, 2019, 2026c).

Daí duas perguntas que não se confundem. A primeira: o gasto ou a origem do recurso pode ser comprovado de modo a impedir que a União se enriqueça sem causa? A segunda: a prestação, no tempo e na forma exigidos, mostrou transparência suficiente para merecer aprovação, ainda que com ressalvas? Responder bem à primeira não resolve a segunda.

No AgR-AREspE nº 060235321, julgado em 13 de junho de 2024, o TSE tratou como grave a falta de detalhamento dos gastos com combustível em carreata, em que não havia dados sobre o número de veículos nem sobre a quantidade de combustível (Brasil, 2024a). A decisão dependeu menos do valor do que da informação ausente. Vale lembrar que a Resolução nº 23.607/2019, na redação dada pela Resolução nº 23.752/2026, limita o combustível em carreatas a dez litros por veículo e exige que a prestação de contas identifique as placas, a quantidade de veículos e a de combustível usados em cada evento (Brasil, 2019, 2026c).

O AgR-REspEl nº 060039420, julgado em 12 de dezembro de 2025, trata de outra omissão. O trabalho de militância, ainda que não remunerado, deve ser declarado como doação estimável em dinheiro. O Tribunal rejeitou a justificativa de que a campanha era simples ou de que os

apoiadores eram familiares e simpatizantes, e notou que a quantidade de material gráfico produzido indicava a necessidade de pessoas para distribuí-lo (Brasil, 2025b). Sem esse registro não se sabe quantas pessoas trabalharam pela candidatura, e é nesse vazio que a omissão compromete a confiabilidade do conjunto.

3.2 Valor absoluto, percentual e origem dos recursos

O valor da falha, isolado, diz pouco. O percentual em relação à campanha dá escala; o valor absoluto impede que uma quantia grande se dissolva numa campanha ainda maior. A jurisprudência usa os dois indicadores para aproximar a consequência da materialidade real da irregularidade.

Nas Eleições de 2020, o AgR-REspEl nº 060029227, julgado em 30 de março de 2023, tratou de gastos com locação de veículos acima do limite legal. O excesso equivalia a 24,28% da receita total do prestador. O TSE rejeitou o pedido de aprovação com ressalvas: o percentual estava longe de ser irrisório e a regra violada era um limite específico de gastos (Brasil, 2023). Na fundamentação, o Tribunal recordou os parâmetros que costuma exigir para a incidência dos postulados, entre eles o valor nominal de 1.000 UFIRs.

Em 13 de junho de 2024, no AgR-REspEl nº 060508917, relatado pela Ministra Cármen Lúcia, a Corte reafirmou que a desaprovação é a medida proporcional e razoável quando as irregularidades comprometem mais de 10% do total arrecadado (Brasil, 2024b). O percentual funciona, nesse caso, como referência negativa. Ultrapassado o patamar, fica difícil sustentar que a falha não afeta o conjunto das contas. Disso não se segue que tudo o que fica abaixo de 10% possa ser relevado.

A origem dos recursos muda a análise. Com dinheiro do Fundo Partidário ou do FEFC, a exigência de comprovação decorre da necessidade de demonstrar a boa aplicação de verba pública, e a Resolução nº 23.607/2019 prevê o recolhimento ao Tesouro Nacional quando falta comprovação ou há aplicação indevida. Nos ED-AgR-REspEl nº 060455850, julgados em 20 de junho de 2024, o TSE reafirmou que o recolhimento pode ser determinado ainda que as contas sejam aprovadas com ressalvas (Brasil, 2019, 2024c).

Isso separa duas coisas. A proporcionalidade pode influenciar a classificação final das contas sem apagar o dever de recompor o Erário. A aprovação com ressalvas não declara regular cada gasto individual, e nenhum postulado afasta a obrigação expressa de devolver verba pública mal aplicada.

O quadro de 2026 aponta na mesma direção. No AgR-REspEl nº 060050886, julgado em 3 de agosto de 2026, discutiu-se o recebimento de recurso de fonte vedada, e o Tribunal entendeu que a vedação impede a aplicação da proporcionalidade e da razoabilidade para aprovar as contas com ressalvas (Brasil, 2026a). A natureza da fonte pesou mais do que o valor.

3.3 Transparência e controle da movimentação financeira

Transparência não é volume de papel. O que importa é conseguir reconstituir, com segurança, de onde veio o dinheiro, por quais contas passou, a quem foi pago e que despesa eleitoral financiou. Quando essa cadeia se rompe, a falha deixa de ser acessória.

O AgR-AREspE nº 060745044, julgado em 11 de março de 2025 sob a relatoria do Ministro Antonio Carlos Ferreira, é um exemplo. O art. 38 da Resolução nº 23.607/2019 exige que os gastos de natureza financeira sejam feitos por cheque nominal ao fornecedor, transferência bancária identificada ou outro meio que permita seguir o recurso. Houve emissão de cheque a terceiro estranho à campanha, o que impediu identificar com clareza a despesa e comprometeu o controle da movimentação financeira. O Tribunal considerou a irregularidade apta a justificar a desaprovação (Brasil, 2019, 2025a).

O critério funcional pôde, assim, prevalecer sobre a leitura puramente quantitativa. Se a forma de pagamento esconde o beneficiário, o comprovante deixa de ser mera formalidade.

No AgR-REspEl nº 060141889, julgado em 17 de junho de 2025, o TSE destacou que irregularidades examinadas em conjunto podem comprometer o controle do ajuste contábil e afastar a proporcionalidade e a razoabilidade (Brasil, 2025c). A soma importa porque falhas pequenas, quando incidem em etapas diferentes da movimentação ou se reforçam, produzem efeito maior do que o de cada uma isoladamente. Não se trata de somar valores: a análise precisa verificar se as falhas se conectam.

Em 7 de abril de 2026, no AgR-REspEl nº 060063809, o TSE reiterou que a aplicação desses postulados depende de requisitos cumulativos: falhas que não comprometam a lisura do balanço, percentual ou valor inexpressivo e ausência de má-fé (Brasil, 2026b). A repetição da fórmula em 2022 e em 2026 indica estabilidade no núcleo do critério, ainda que, como se verá, sua redação detalhada varie.

4 O PARÂMETRO DE 10% E DE R$ 1.064,10 EM DEBATE

4.1 Uma construção dos tribunais

Nenhuma lei fixa percentual ou valor para dizer o que é irrelevante. O § 2º-A do art. 30 da Lei nº 9.504/1997 fala apenas em erros irrelevantes no conjunto da prestação (Brasil, 1997, 2009). O limite de até 10% e o valor de R$ 1.064,10 vêm da jurisprudência, que os converteu em referência de uniformização. Sendo obra dos tribunais, o parâmetro está sujeito a críticas que não se dirigiriam a um limite legal.

A fórmula, aliás, não tem texto único. No AgR-AREspE nº 060591352, a irrelevância do percentual aparece sem número (Brasil, 2022). Julgados posteriores condicionam a ressalva, em regra, a três requisitos cumulativos: falhas que não comprometam a lisura do balanço, percentual ou valor inexpressivo, de até 10% ou R$ 1.064,10, e ausência de má-fé (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b). Outras decisões falam em percentual inferior a 10% "ou" valor absoluto irrisório, e a de 2023 enumera o valor nominal de 1.000 UFIRs e o percentual em alíneas separadas (Brasil, 2023).[4]

A diferença entre "e" e "ou" não é detalhe. Se valor e percentual precisam estar ambos abaixo dos limites, a margem de aprovação com ressalvas é mais estreita. Se basta um deles, ela se amplia. A jurisprudência do TRE-RS fornece exemplos da leitura alternativa: houve aprovação com ressalvas quando o valor ficou abaixo de R$ 1.064,10, embora representasse 39,91% das receitas financeiras, e também quando a irregularidade representava 1,7% da receita, mas ultrapassava o limite nominal (Rio Grande do Sul, 2022, 2023). Essa comparação, contudo, não demonstra por si só que o TSE adote invariavelmente a mesma leitura; o que se pode afirmar é que a expressão "requisitos cumulativos" precisa ser interpretada com atenção. Exige-se a reunião de higidez do balanço, materialidade reduzida e ausência de má-fé, permanecendo em discussão se as duas medidas de materialidade são sempre cumulativas.

4.2 A base de cálculo do percentual

Há ainda a questão do denominador. Sobre o que se calcula o percentual? As compilações do TSE registram julgados que o medem sobre a receita total, como no caso dos veículos locados (Brasil, 2023); sobre o total arrecadado, como no precedente de 2024 (Brasil, 2024b); sobre o total

[4] Mil UFIRs correspondem a R$ 1.064,10 nas decisões e nos textos oficiais consultados; a decisão de 2023 registra a conversão como R$ 1.064,00 (Brasil, 2023).

movimentado pela campanha; e sobre o total de gastos realizados (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b). Os resultados podem divergir, porque uma campanha que gasta menos do que arrecada, ou o contrário, oferece bases distintas para a mesma irregularidade. Nas ementas compiladas não se encontra justificativa para a escolha, e o debate sobre qual seria a base mais adequada está por fazer.

4.3 Objeções

A primeira objeção é de legalidade. Se a lei se contentou com a ideia de irrelevância "no conjunto", um patamar numérico criado por via jurisprudencial restringe ou amplia o alcance da regra sem passar pelo legislador. A resposta usual é que o patamar apenas orienta a aplicação de um conceito indeterminado e por isso não cria direito novo. O argumento é plausível enquanto o parâmetro for tratado como presunção relativa. Perde força quando ele passa a operar como regra.

A segunda objeção diz respeito à origem do valor absoluto. R$ 1.064,10 correspondem a 1.000 UFIRs Federal e coincidem com o patamar que a própria Resolução nº 23.607/2019 utiliza em outros contextos: o das doações em dinheiro que só podem ser feitas por transferência eletrônica ou cheque nominal e cruzado (art. 21, § 1º) e o dos gastos de apoiadores (art. 43). Decisões regionais o descrevem como o valor módico da disciplina das contas (Tribunal Superior Eleitoral, 2026a; Rio Grande do Sul, 2022). Nada indica, porém, que o patamar tenha sido concebido para medir a irrelevância de uma falha no julgamento das contas. Um valor pensado para disciplinar a forma de doação e o gasto por terceiros passou a funcionar como uma tabela de insignificância, e a transposição pede uma justificativa que as ementas compiladas não trazem.

A terceira objeção trata do efeito de patamar. Entre 9,9% e 10,1% a diferença econômica é mínima, mas a qualificação das contas muda. Os julgados atenuam esse efeito de duas formas: tratam o percentual como referência "em regra" e admitem que a gravidade qualitativa leve à desaprovação mesmo abaixo de 10% (Tribunal Superior Eleitoral, 2026b). A válvula tem custo. Quanto mais a gravidade pesa, menos previsível é o resultado nos casos próximos ao limite e menos útil se torna o próprio percentual.

Resta o problema da escala. Dez por cento de uma campanha municipal pequena pode ser quantia muito inferior a dez por cento de uma campanha estadual, e um valor nominal de

R$ 1.064,10 pode ser relevante numa campanha de poucos recursos. Um parâmetro único e nacional trata essas realidades como equivalentes.

4.4 Defesas e uma leitura possível

As razões em favor do parâmetro não são desprezíveis. Um número comum reduz o arbítrio, favorece a isonomia entre prestadores, orienta a atuação das unidades técnicas e do Ministério Público e facilita o controle recursal. O ponto é saber se esses ganhos subsistem quando o parâmetro é lido com as exceções que a própria jurisprudência lhe impõe.

As decisões examinadas indicam que sim, desde que o número seja tratado como indício de materialidade e não como conclusão. A formulação "em regra" e a existência de decisões que afastam a ressalva mesmo diante de valores baixos, como a do cheque a terceiro (Brasil, 2025a) e a da fonte vedada (Brasil, 2026a), sugerem que o Tribunal já opera assim.

Três ajustes reforçariam a coerência do sistema sem exigir lei nova. O primeiro é uniformizar a redação do requisito, deixando claro se valor e percentual são alternativos ou cumulativos. O segundo é explicitar, em cada julgamento, o denominador adotado. O terceiro, mais ambicioso, é justificar o valor absoluto com um critério próprio da disciplina das contas, em vez de importá-lo de outra.

5 SEQUÊNCIA DE ANÁLISE PARA APROVAR COM RESSALVAS OU DESAPROVAR

A sistematização que segue não pretende criar fórmula vinculante. Resume as perguntas que, nos julgados examinados, decidem o resultado:

a) qual dever foi descumprido e qual a sua função no controle das contas;

b) se a falha era sanável e se foi sanada no momento próprio;

c) qual o valor absoluto e o percentual envolvidos e sobre que base o percentual foi calculado;

d) qual a origem dos recursos, já que verba pública, fonte vedada e origem não identificada exigem tratamento mais rigoroso;

e) se a falha impede reconstituir doadores, beneficiários, contratos, pagamentos e destinação dos recursos;

f) se há má-fé e se outras falhas se somam à primeira.

A aprovação com ressalvas é adequada quando as respostas indicam pouca gravidade, valor reduzido, saneamento possível e controle preservado. A desaprovação se justifica quando a falha atinge a origem ou o trânsito dos recursos, impede a fiscalização efetiva ou, pela soma das irregularidades, retira a confiabilidade do conjunto. Em qualquer dos casos, o postulado serve para justificar a consequência escolhida, e a fundamentação precisa mostrar como cada pergunta foi respondida.

6 CONCLUSÃO

A hipótese inicial se confirma em parte. Os julgados examinados demonstram que os parâmetros de até 10% e R$ 1.064,10 são referências de materialidade, não garantias de aprovação com ressalvas. A natureza grave da falha, a quebra da rastreabilidade ou o comprometimento da fiscalização podem justificar a desaprovação mesmo diante de pequenos montantes. A estabilidade dos parâmetros, porém, é relativa: as decisões consultadas variam quanto à referência a um ou a ambos os limites, ao arredondamento do valor da UFIR e à base utilizada para calcular o percentual.

Três eixos organizam os resultados. O qualitativo pergunta que dever foi violado; o quantitativo, quanto e em relação a quê; o funcional, o que a falha fez com a capacidade de controle. A aprovação com ressalvas é consistente quando os três convergem para baixa gravidade. Quando o eixo qualitativo ou o funcional indica comprometimento, a desaprovação pode se justificar ainda que o valor seja reduzido, como nos casos da fonte vedada, do cheque a terceiro e da militância omitida.

Uma segunda conclusão diz respeito à relação entre o juízo sobre as contas e o dinheiro público. A aprovação com ressalvas pode coexistir com a ordem de recolhimento ao Tesouro Nacional, o que mostra a autonomia relativa entre a classificação global e a consequência patrimonial de uma aplicação irregular específica.

A pesquisa tem limites. A seleção de julgados é intencional; os dados dos casos vieram das compilações oficiais e não do inteiro teor de todos os acórdãos; não há medição de frequência nem exame da jurisprudência dos tribunais regionais, exceto por amostras pontuais. Estudos posteriores poderiam verificar, com base maior de decisões, com que frequência a gravidade qualitativa supera o percentual e se o resultado varia conforme o denominador escolhido.

Proporcionalidade e razoabilidade, tomadas como postulados, exigem que a consequência escolhida seja justificada à luz da função do controle. Cabe ao julgador mostrar,

caso a caso, por que determinada falha cabe numa ressalva ou por que ela destrói a confiança no conjunto das contas.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 21. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nº 9.096/1995, nº 9.504/1997 e nº 4.737/1965. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060235321. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, 13 jun. 2024a. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/generalidades. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060591352. Brasília, DF, 6 out. 2022. Trecho de ementa disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nbo-9.504-de-30-de-setembro-de-1997. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060745044. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DF, 11 mar. 2025a. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/recursos-financeiros/origem-nao-identificada. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060029227. Relator: Min. Sérgio Banhos. Brasília, DF, 30 mar. 2023. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/gastos-de-campanha/limite-2013-excesso. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060039420. Brasília, DF, 12 dez. 2025b. Trecho de ementa disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nbo-9.504-de-30-de-setembro-de-1997. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060050886. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 3 ago. 2026a. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/doacoes-ou-contribuicoes/. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060063809. Brasília, DF, 7 abr. 2026b. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/penalidade. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060141889. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 17 jun. 2025c. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/generalidades. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060508917. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 13 jun. 2024b. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 jun. 2024. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/generalidades. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060455850. Relator: Min. Raul Araújo. Brasília, DF, 20 jun. 2024c. Trecho de ementa disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral/prestacao-de-contas/generalidades. Acesso em: 29 out. 2026.

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 por candidatas ou candidatos, bem como a prestação de contas no âmbito das eleições. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 29 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.752, de 26 de fevereiro de 2026. Altera a Resolução nº 23.607/2019. Brasília, DF: TSE, 2026c. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-752-de-26-de-fevereiro-de-2026. Acesso em: 29 out. 2026.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 22. ed. Barueri, SP: Atlas, 2026.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. Prestação de Contas Eleitorais nº 060246303. Relator: Des. Ricardo Teixeira do Valle Pereira. Porto Alegre, 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 19 out. 2023. Trecho de ementa disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/prestacao-de-contas-eleitorais-candidatos/irregularidade-valor-irrelevante-percentual-infimo. Acesso em: 29 out. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. Recurso Eleitoral nº 060051816. Relator: Gerson Fischmann. Porto Alegre, 11 out. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2022. Trecho de ementa disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/prestacao-de-contas-eleitorais-candidatos/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha. Acesso em: 29 out. 2026.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Por dentro das eleições: conheça as regras para prestação de contas eleitorais*. Brasília, DF: TSE, 2026a. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Agosto/por-dentro-das-eleicoes-conheca-as-regras-para-prestacao-de-contas-eleitorais. Acesso em: 29 out. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Temas selecionados: contas de campanha eleitoral*. Brasília, DF: TSE, 2026b. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/contas-de-campanha-eleitoral. Acesso em: 29 out. 2026.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.