



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**

**RECURSO ELEITORAL(11548) Nº 0600380-09.2024.6.02.0053**

**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL**

**RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600380-09.2024.6.02.0053 - Joaquim Gomes - ALAGOAS**

**RELATOR: Desembargador RODRIGO LOPES SARMENTO FERREIRA**

**RESPONSÁVEL: ELEICAO 2024 AMILVIA SAMIRA SILVA DE SOUZA VEREADOR, AMILVIA SAMIRA SILVA DE SOUZA**

**Representantes do(a) RESPONSÁVEL: DANIELA PRADINES DE ALBUQUERQUE MONTE - AL8626-A, PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA LINS - AL20246, CARLOS ANDRE VILELA MOTA - AL18921, RODRIGO DELGADO DA SILVA - AL11152-A, LYVIA RENATA GALDINO DA FONSECA - AL16299, ALEXANDRE WOLNEY COSTA SANTOS JUNIOR - AL19414, FRANCISCO DAMASO AMORIM DANTAS - AL10450-A**

**Representantes do(a) RESPONSÁVEL: DANIELA PRADINES DE ALBUQUERQUE MONTE - AL8626-A, PEDRO HENRIQUE DE OLIVEIRA LINS - AL20246, CARLOS ANDRE VILELA MOTA - AL18921, RODRIGO DELGADO DA SILVA - AL11152-A, LYVIA RENATA GALDINO DA FONSECA - AL16299, ALEXANDRE WOLNEY COSTA SANTOS JUNIOR - AL19414, FRANCISCO DAMASO AMORIM DANTAS - AL10450-A**

**Ementa: DIREITO ELEITORAL. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DESPESAS COM PESSOAL CUSTEADAS COM FEFC. AUSÊNCIA DE CONTROLE FORMAL DE FREQUÊNCIA. POSSIBILIDADE DE APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.**

**I. CASO EM EXAME**

1. Recurso Eleitoral interposto contra sentença que desaprovou as contas de campanha da candidata Amílvia Samira Silva de Souza, sob o fundamento de ausência de controle de frequência dos colaboradores contratados com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, no valor de R\$ 3.000,00, determinando a devolução da quantia ao erário.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em verificar se a ausência de controle formal de frequência dos colaboradores contratados com recursos do FEFC compromete, por si só, a regularidade das contas de campanha, diante da existência de outros elementos documentais indicativos da efetiva prestação do serviço.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Resolução TSE nº 23.607/2019, art. 35, § 12º, exige a identificação dos prestadores de serviço, descrição das atividades, carga horária, local de trabalho e justificativa do valor pago, mas não impõe a apresentação de controle de frequência como requisito obrigatório.

4. A exigência de documentos não previstos expressamente na norma eleitoral viola o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II) e amplia indevidamente as obrigações dos candidatos, comprometendo a segurança jurídica.

5. Prevalece na jurisprudência desta Corte Eleitoral o entendimento de que a ausência de controle formal de frequência não é, por si só, causa suficiente para a desaprovação das contas, quando houver outros elementos que evidenciem a efetiva prestação dos serviços (REs nº 0600456-33.2024.6.02.0053; 0600494-80.2024.6.02.0009; e 0600458-03.2024.6.02.0053).

6. No caso concreto, foram apresentados contratos de prestação de serviços com identificação dos colaboradores, descrição das atividades, carga horária e valores pactuados, acompanhados de comprovantes de pagamento emitidos pela conta de campanha.

7. A ausência de registro de ponto não compromete a integridade das contas, diante da comprovação da execução dos serviços e da inexistência de má-fé, desvio de finalidade ou dano à fiscalização.

8. A relação jurídica entre a candidata e os contratados é de natureza civil, não sendo exigível a aplicação de regras próprias do regime celetista, como controle formal de jornada.

9. Diante da razoável comprovação das despesas e da ausência de vícios materiais, impõe-se a aprovação das contas com ressalvas, afastando-se a determinação de devolução ao erário.

## IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Recurso parcialmente provido.

*Tese de julgamento:* A ausência de controle formal de frequência não é, por si só, causa suficiente para a desaprovação das contas eleitorais, desde que outros elementos documentais demonstrem a efetiva prestação do serviço.

Acordam os Desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, por maioria de votos, vencidos o Relator e a Desembargadora Eleitoral Substituta Natália França Von Sohsten, em DAR PARCIAL PROVIMENTO ao Recurso Eleitoral, nos termos do voto do Relator designado para lavrar o acórdão, Desembargador Eleitoral Rodrigo Lopes Sarmiento Ferreira. O Desembargador Eleitoral Klever Rêgo Loureiro presidiu o julgamento.

Maceió, 22/10/2025

Desembargador Eleitoral RODRIGO LOPES SARMENTO FERREIRA

## RELATÓRIO

1. Trata-se de Recurso Eleitoral interposto por AMILVIA SAMIRA SILVA DE SOUZA em face da sentença proferida pelo Juízo da 53ª Zona Eleitoral que desaprovou sua prestação de contas referente à campanha eleitoral municipal de 2024 e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de R\$ 3.000,00 (três mil reais), decorrente do uso irregular de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

2. A decisão de primeiro grau fundamentou-se na ausência de comprovação material dos serviços prestados nas despesas com pessoal custeadas com recursos do FEFC. Segundo constou da sentença, a prestadora foi devidamente intimada para apresentar controle de frequência do pessoal contratado, não atendendo satisfatoriamente à diligência.

3. A candidata opôs Embargos de Declaração (Id. 10326839), alegando que a atuação de pessoal contratado seria de acordo com o cronograma de atividades da campanha, o que poderia variar, justificando a subjetividade do contrato. Aduz, ainda, que recentemente este Tribunal deu provimento a recurso semelhante. Na origem, os embargos foram rejeitados, mantendo-se a sentença, conforme decisão de Id. 10326845.

4. Por meio da Petição de Id. 10326848, a recorrente interpôs Recurso Eleitoral, no qual a recorrente afirma que a exigência dos registros de frequência não possui respaldo legal e cita, novamente, julgado recente deste Tribunal, no qual o relator afastou a irregularidade em caso similar.

5. A Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo não provimento do recurso (Id. 10340337).

6. É, em síntese, o relatório.

#### VOTO-VISTA DIVERGENTE (VENCEDOR)

1. Dispensado um minucioso relatório, porquanto já consta nos autos e de forma detalhada.
2. Durante a sessão inicial de julgamento, conforme certidão id 10390857, o eminente relator, Desembargador Eleitoral Alcides Gusmão da Silva, votou "no sentido de NEGAR PROVIMENTO ao recurso eleitoral, mantendo-se a sentença recorrida em todos os seus termos".
3. Naquela ocasião, pedi vista dos autos para melhor analisar os elementos deles constantes. Após detida apreciação, peço licença para divergir do voto do ilustre Relator.
4. A controvérsia restringe-se à suficiência da documentação apresentada pela candidata para comprovar as despesas com pessoal custeadas com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, no montante de R\$ 3.000,00, diante da ausência de controle formal de frequência.
5. Compulsando os autos, verifico que a sentença de primeiro grau julgou "*DESAPROVADAS as contas de campanha do candidato AMILVIA SAMIRA SILVA DE SOUZA, nos termos do inciso III, do art. 74 da Res. TSE n.º 23.607/2019*", baseando-se na ausência de controle de frequência.
6. Sobre a questão, cito trecho da sentença recorrida (id 10326836):

No caso em tela, verifico que a documentação acostada pretende atender ao disposto na legislação eleitoral.

Quanto aos itens da "Manifestação Final do Órgão Técnico" no Parecer Conclusivo, ponderando, inclusive, o que consta na manifestação do autor, verifico:

1. Apresentar controle da frequência (ponto) do pessoal contratado com pagamento custeado com FEFC.

"Não apresentou o controle de frequência. Junta fotos, que para esta unidade técnica não comprova o controle com as atividades desenvolvidas/carga horária e as despesas de pessoal, especialmente quando custeadas com verba pública(FEFC). Pela desaprovação, com a devolução ao erário do montante de RS 3.000,00 ( três mil reais)."

Defende o autor que "Durante o período do contrato, os militantes contratados exerceram suas atividades conforme as necessidades do contratante, diariamente acompanhava em suas visitas. Todas as atividades e ações realizadas pelos militantes sempre foi observado a carga diária de trabalho, sem horário definido de início e fim, nunca ultrapassando a carga horária determinada em contrato, para tanto foi acertado o valor total do serviço durante o período campanha eleitoral. Desenvolvendo sempre as atividades de panfletagem e adesivando locais, não tendo um local específico para prestação dos serviços."

O ponto central é o uso de verba pública sem comprovação material do serviço prestado/controlado de frequência.

- grifei

7. Entretanto, o exame do recurso impõe uma análise detida sobre a suficiência da documentação acostada e sobre a proporcionalidade da sanção imposta, à luz do princípio dos princípios da legalidade e razoabilidade.
8. Dispõe o § 12º, do art. 35, da Resolução TSE n. 23.607/2019, que: "*§ 12. As despesas com pessoal devem ser detalhadas com a identificação integral das pessoas prestadoras de serviço, dos locais de trabalho, das horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e da justificativa do preço contratado*".
9. Verifica-se que a Resolução TSE nº 23.607/2019, em seu art. 35, § 12º, exige que as despesas com pessoal sejam detalhadas com identificação dos contratados, locais de trabalho, horas trabalhadas, atividades executadas e justificativa do preço. Todavia, o texto normativo não impõe a obrigatoriedade de controle de ponto ou planilha de frequência como meio exclusivo de comprovação da execução dos serviços.
10. Assim, a exigência de documentos não previstos na norma de regência viola o princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal) e comprometeria a segurança jurídica, ao ampliar indevidamente o rol de obrigações impostas ao candidato.
11. A Justiça Eleitoral deve zelar pela transparência e regularidade das contas, sem desbordar dos limites normativos fixados.
12. Assim, como decidido por esta Corte nos Recursos Eleitorais nº 0600456-33.2024.6.02.0053 e 0600494-80.2024.6.02.0009, ambos de relatoria do Desembargador Milton Gonçalves Ferreira Netto, referentes a situações idênticas de ausência de controle formal de frequência em campanhas municipais de pequeno porte, a documentação contratual acompanhada de comprovantes e elementos indiciários de execução do serviço, são suficientes para comprovar a aplicação regular dos recursos públicos.
13. No respectivo Recurso Eleitoral nº 0600456-33.2024.6.02.0053, inclusive, firmou-se a seguinte *Tese de julgamento*: "*A ausência de controle formal de frequência não é, por si só, causa suficiente para desaprovação das contas eleitorais, desde que outros elementos documentais demonstrem a efetiva prestação do serviço*".
14. Ademais, tal compreensão também está em plena harmonia com o entendimento firmado por esta Corte Regional no julgamento do Recurso Eleitoral nº 0600458-03.2024.6.02.0053, da relatoria do Desembargador Eleitoral Guilherme Masaiti Hirata Yendo, em que se discutiu situação fática análoga, envolvendo a ausência de controle formal de frequência e a contratação de pessoal com recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), em campanha municipal de pequeno porte.
15. Transcrevo a ementa do referido julgado:

Ementa.

- Eleições 2024. Município de Joaquim Gomes. Recurso em Prestação de Contas de Campanha Eleitoral. Cargo de Vereador.
- Sentença de Desaprovação das Contas com determinação de devolução de valores ao Erário. Aplicação de multa em sede de julgamentos dos segundos embargos de declaração opostos no juízo de origem.
- Detalhamento de Gastos com Pessoal. Apresentação de contratos. Especificação das atividades desempenhadas pelos contratados. Esclarecimentos adicionais suficientes. Valor Módico da contratação individualizada.
- Conhecimento e Provimento ao Recurso. Aprovação das Contas. Afastamento da determinação de devolução de valores ao Tesouro Nacional e da multa aplicada na decisão dos embargos de declaração.

16. No voto condutor, o relator destacou o seguinte:

Com o escopo de atender à diligência determinada pela 53ª Zona Eleitoral, o candidato recorrente prestou informações complementares, conforme abaixo (Id 10287844):

*4. Apresentar controle de frequência, valor da hora trabalhada e detalhamento das atividades desenvolvidas pelos prestadores de serviços de atividades de Militância.*

*ESCLARECIMENTOS - Durante o período do contrato, os militantes contratados exerceram suas atividades conforme as necessidades do contratante, diariamente acompanhava em suas visitas. Todas as atividades e ações realizadas pelos militantes sempre foi observado a carga diária de trabalho, sem horário definido de início e fim, nunca ultrapassando a carga horaria determinada em contrato, para tanto foi acertado o valor total do serviço durante o período campanha eleitoral. Desenvolvendo sempre as atividades de panfletagem e adesivando locais, não tendo um local específico para prestação dos serviços.*

Assim, verificou-se que cada contratado exerceu a função de Assistente, realizando serviços de panfletagem e adesivação para a campanha eleitoral do Recorrente. Os contratados laboravam 8 horas por dia, recebendo o valor total de R\$ 1.000.

Desse modo, penso que a documentação ofertada pelo prestador de contas parece atender à legislação eleitoral de regência, eis que contém os elementos essenciais e documentais aptos para a prova dos gastos com pessoal de campanha.

Entendo, nesse diapasão, que esses elementos documentais, à falta de prova robusta em contrário, evidenciam a legalidade da contratação em tela, não se podendo presumir que tenha havido alguma

irregularidade ou omissão do candidato recorrente.

17. A Corte reconheceu que, embora ausente o controle formal de frequência, os contratos celebrados, acompanhados de comprovantes de pagamento, descrição das atividades e imagens de campanha, eram suficientes para demonstrar a efetiva prestação dos serviços. Entendeu, por fim, que *"não ficou caracterizado o uso irregular de recursos públicos, mormente quando ausentes elementos que indiquem má-fé ou omissão de dados"*.
18. No caso concreto, a candidata apresentou contratos de prestação de serviços firmados com os colaboradores Alex Pereira Celestino e Anna Laura Praxedes de Souza, contendo a identificação completa dos contratados, o objeto do contrato (assistência à campanha eleitoral), a descrição das atividades ("atividades de rua no município de Joaquim Gomes/AL"), a carga horária de 8 horas diárias e a remuneração pactuada de R\$ 1.500,00 cada (ids 10326804 e Id. 10326805).
19. Além disso, há comprovantes de pagamento via PIX, emitidos pela conta de campanha, em valores correspondentes às remunerações previstas contratualmente, o que evidencia a efetiva movimentação financeira compatível com o serviço prestado.
20. De fato, o parágrafo quinto, da cláusula quarta, contém a seguinte redação: *"O contratado se obriga a registrar em livro ponto a jornada de trabalho. O descumprimento da obrigação fixada acima constitui falta grave"*.
21. Todavia, tal disposição deve ser compreendida como cláusula meramente formal e acessória, destinada a expressar a expectativa contratual do contratante, mas não uma condição essencial à validade do contrato ou à comprovação da despesa perante a Justiça Eleitoral.
22. Em outras palavras, trata-se de obrigação interna entre as partes, que não impõe ao candidato o dever jurídico de apresentar o livro ponto à Justiça Eleitoral, tampouco é requisito de regularidade previsto na Resolução TSE nº 23.607/2019.
23. Importa destacar, ademais, que a natureza jurídica da relação estabelecida é de trabalho, e não de emprego (regida pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), mas por contrato civil de prestação de serviços, regulado pelos arts. 593 e seguintes do Código Civil.
24. Não há, pois, vínculo empregatício nem subordinação típica que justifique a exigência de mecanismos próprios do regime laboral formal, tais como folha de ponto, controle de frequência ou penalidades trabalhistas.
25. Exigir do candidato a comprovação da efetividade do serviço por meio de controles formais de jornada equivaleria a transpor para o âmbito eleitoral uma obrigação típica do regime celetista, o que não encontra amparo na Resolução TSE nº 23.607/2019, nem em qualquer dispositivo da legislação eleitoral.
26. Assim, a ausência de registro de ponto, isoladamente, não tem o condão de macular a integridade das contas, devendo estas ser aprovadas com ressalvas, diante da adequada comprovação da aplicação dos recursos e da inexistência de má-fé, desvio de finalidade ou prejuízo à fiscalização.
27. Portanto, à luz dos princípios da razoabilidade, legalidade e boa-fé, impõe-se o provimento do recurso para reformar a sentença e aprovar as contas com ressalvas, afastando a determinação de devolução de

valores ao Tesouro Nacional.

28. Ante o exposto, dirijo do eminente Relator, para DAR PARCIAL PROVIMENTO ao Recurso Eleitoral, a fim de reformar a sentença recorrida e aprovar, com ressalvas, as contas de campanha de Amílvia Samira Silva de Souza, afastando a determinação de devolução dos valores ao erário.

29. É como voto.

Des. Eleitoral RODRIGO LOPES SARMENTO FERREIRA

VOTO (VENCIDO)

7. Conforme já relatado, submeto à apreciação deste Tribunal o Recurso Eleitoral interposto por AMILVIA SAMIRA SILVA DE SOUZA em face da sentença proferida pelo Juízo da 53ª Zona Eleitoral que desaprovou sua prestação de contas referente à campanha eleitoral municipal de 2024 e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional da quantia de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em razão da não comprovação da regular aplicação de recursos públicos recebidos para campanha.

8. O cerne da questão reside na adequada comprovação da aplicação de recursos públicos do FEFC em despesas com pessoal durante a campanha eleitoral de 2024.

9. Inicialmente, é necessário frisar que a utilização de recursos públicos para financiamento de campanhas eleitorais impõe aos candidatos e partidos políticos um regime de prestação de contas mais rigoroso, com exigências específicas que visam garantir a transparência e a regular aplicação dos recursos públicos despendidos para as campanhas eleitorais. Nesse sentido, em caso de dúvida, a legislação autoriza o magistrado a requerer a comprovação do fato através de documentação suplementar. Assim estabelece o normativo de regência:

Resolução TSE nº 23.607/2019

Art. 35. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta Resolução ([Lei nº 9.504/1997, art. 26](#)):

(...)

§ 12. As despesas com pessoal devem ser detalhadas com a identificação integral das pessoas prestadoras de serviço, dos locais de trabalho, das horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e da justificativa do preço contratado.

(grifos nossos)

10. Em suas razões, a recorrente limita-se a afirmar a inexigibilidade de registro de frequência ou controle de ponto para comprovação da execução do serviço de militância na legislação vigente, defendendo a aplicação do princípio da segurança jurídica ao correlacionar o presente caso à situação idêntica julgada anteriormente no Processo nº 0600458-03.2024.6.02.0053, em que, na prestação de contas, discutia-se a comprovação efetiva da prestação de serviços através de instrumentos de contrato individualizados.

11. No entanto, naqueles autos observa-se que o Prestador de Contas apresentou fotos, das quais é possível identificar de forma clara e suficiente à comprovação da atividade de militância para o recorrente, sendo possível ver nas imagens, inclusive, o número do candidato nos materiais que foram entregues (santinhos, adesivos etc.).

12. Nos presentes autos, a recorrente apresentou esclarecimentos genéricos sobre as atividades desenvolvidas, sem qualquer elemento probatório concreto que demonstrasse a efetiva prestação dos serviços, pois os documentos anexados no Id. 10326832 apenas trazem imagens de pessoas pousando para uma foto, sem demonstrar nenhuma relação à atividade de militância, não sendo possível fazer comparações com o caso outrora analisado. Alegou, ainda, que "os militantes contratados exerceram suas atividades conforme as necessidades do contratante", mas não trouxe documentação que comprovasse essa assertiva.

13. Após minuciosa análise dos autos, verifica-se que a prestadora não atendeu à requisição de acostar aos autos "comprovação material do serviço prestado/controle de frequência", ou seja, restando dúvida, foi requerida a prova material da execução das atividades de campanha pelos contratados. Solicitação que possui amparo na Resolução TSE nº 23.607/2019, em dois dispositivos distintos, conforme passo a transcrevê-los:

Art. 35, caput. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta Resolução.

§ 12. As despesas com pessoal devem ser detalhadas com a identificação integral das pessoas prestadoras de serviço, dos locais de trabalho, das horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e da justificativa do preço contratado.

Art. 60, § 3º Havendo dúvida sobre a idoneidade do documento ou sobre a execução do objeto, a Justiça Eleitoral poderá exigir a apresentação de elementos probatórios adicionais que comprovem a entrega dos produtos contratados ou a efetiva prestação dos serviços declarados.

(Grifei)

14. Dessa forma, verifica-se que a legislação eleitoral é cristalina em exigir, de forma inequívoca, que a prestação de contas seja o mais transparente possível, especialmente por tratar-se de verba pública. O procedimento da prestação de contas visa garantir a transparência e a regular aplicação dos valores.

15. No caso concreto, verifica-se que os contratos em análise descrevem, de maneira genérica, o mesmo objeto contratual, sem especificar adequadamente os locais de trabalho, as horas trabalhadas, a especificação das atividades executadas e a justificativa do preço contratado, em desconformidade com o § 12 do art. 35

da Resolução TSE nº 23.607/2019.

16. Além disso, observa-se que nos contratos em questão (Id. 10326804 e Id. 10326805), existe a exigência para o contratado registrar em livro de ponto a jornada de trabalho, sob pena de incidir em falta grave, conforme demonstrado na documentação apresentada:

17. Do exposto, não resta dúvida sobre a obrigatoriedade de fornecer à Justiça Eleitoral elementos probatórios suficientes a comprovar a execução de determinada atividade. Nessa senda, a prestadora não se desincumbiu do ônus da prova material do fiel cumprimento dos contratos firmados.

18. Ademais, o princípio da transparência e a necessidade de controle sobre a aplicação de recursos públicos amparam a exigência de documentação adequada que permita à Justiça Eleitoral exercer plenamente sua atividade fiscalizatória.

19. Não merece prosperar o argumento da ameaça ao princípio da segurança jurídica, uma vez que a análise do feito é específica para cada caso e, como dito, as provas constantes daqueles autos foram considerados suficientes para se aferir a realização das atividades, diferindo do caso ora sob análise.

20. A não observância às exigências legais para comprovação das despesas com pessoal custeadas com recursos do FEFC configura falha grave, comprometendo o objetivo da norma de coibir desvios de recursos de campanha e permitir adequada fiscalização das contas dos candidatos.

21. Ante o exposto, voto pelo NÃO PROVIMENTO do recurso eleitoral, mantendo-se a sentença recorrida em todos os seus termos.

22. É como voto.

DES. ALCIDES GUSMÃO DA SILVA