

## A JUSTIÇA ELEITORAL E O ABUSO DE PODER: O CASO DE RORAIMA E O CORONELISMO CONTEMPORÂNEO

*ELECTORAL JUSTICE AND THE ABUSE OF POWER: THE CASE OF RORAIMA AND CONTEMPORARY CORONELISMO*

**João Paulo Ramos Jacob<sup>1</sup>**  
ELALEAM

**Luan Seminario<sup>2</sup>**  
UNB

### RESUMO

O estudo analisa o papel da Justiça Eleitoral no combate ao abuso de poder político e econômico no Brasil, com foco no julgamento que resultou na cassação do governador de Roraima. Esse caso é emblemático por evidenciar como práticas abusivas, herdeiras do coronelismo e do “voto de cabresto” contemporâneo, comprometem a isonomia eleitoral e perpetuam o controle do eleitorado em regiões vulneráveis, especialmente as marcadas por fragilidades socioeconômicas. O objetivo do artigo é avaliar a eficácia da Justiça Eleitoral em coibir tais abusos e verificar se suas ações asseguram eleições justas e isonômicas. Para isso, o estudo adota uma metodologia baseada em análise documental e revisão bibliográfica, abrangendo legislações, decisões judiciais e literatura especializada. O caso de Roraima serve como base para examinar os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral em contextos específicos de vulnerabilidade. Os resultados apontam que, apesar de avanços como a introdução das urnas eletrônicas, que aumentaram a segurança eleitoral, ainda existem desafios consideráveis. A morosidade processual e a sofisticação das práticas abusivas são barreiras para respostas ágeis e eficazes por parte da Justiça Eleitoral. O artigo conclui que, para fortalecer a democracia, são necessárias melhorias institucionais, como a limitação de recursos protelatórios e o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização. Essas medidas são fundamentais para que a Justiça Eleitoral atue de forma mais eficiente no enfrentamento de abusos que ameaçam a igualdade de condições no processo eleitoral.

**Palavras-chave:** Abuso de Poder; Coronelismo; Equidade Eleitoral; Justiça Eleitoral.

### ABSTRACT

The study analyzes the role of the Electoral Justice in combating the abuse of political and economic power in Brazil, focusing on the trial that led to the removal of the governor of Roraima. This case is emblematic as it highlights how abusive practices, rooted in the legacy of coronelismo and contemporary “cabresto voting,” undermine electoral equality and perpetuate control over the electorate in vulnerable regions, particularly those marked by socioeconomic fragilities. The article aims to assess the effectiveness of the Electoral Justice in curbing such abuses and to verify whether its actions ensure fair and equitable elections. To this end, the study adopts a methodology based on document analysis and bibliographic review, covering legislation, judicial decisions, and specialized literature. The case of Roraima serves as a basis to examine the challenges faced by the Electoral Justice in specific contexts of vulnerability. The results indicate that, despite advances such as the introduction of electronic voting machines, which have increased electoral security, significant challenges remain. Procedural delays and the sophistication of abusive practices pose barriers to agile and effective responses by the Electoral Justice. The article concludes that institutional improvements, such as limiting delaying tactics and enhancing oversight mechanisms, are necessary to strengthen democracy. These measures are essential for the Electoral Justice to respond more effectively to abuses that threaten equal conditions in the electoral process.

**Keywords:** Abuse of power; Colonelism; Electoral Equity; Eleitoral Justice.

<sup>1</sup> Doutor em Direito.

<sup>2</sup> Procurador do Estado do Amazonas (PGE/AM). Ex-assessor jurídico de Desembargador e ex-membro da Coordenadoria das Varas Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM). Bacharel em Direito (UFAM). Pós-graduado em Direito Tributário e Aduaneiro (PUC Minas). Mestrando em Direito (UnB). Prática jurídica com foco em Direito Civil, Tributário e Administrativo.



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O estudo da Justiça Eleitoral no Brasil é fundamental para a compreensão de como o sistema político busca garantir a equidade nas disputas eleitorais e combater práticas abusivas que comprometem a lisura das eleições. O abuso de poder político e econômico continua a ser uma prática que afeta a legitimidade dos processos eleitorais, especialmente em regiões com histórico de manipulação eleitoral. Esse fenômeno remonta a dinâmicas históricas do coronelismo, cujos traços podem ser percebidos no que se denomina “voto de cabresto” contemporâneo. A Justiça Eleitoral, criada em 1932, é uma resposta a esses desafios, desempenhando um papel central na moralização do processo eleitoral e na garantia da isonomia entre candidatos.

O problema de pesquisa deste estudo está centrado na análise da atuação da Justiça Eleitoral para coibir o abuso de poder político e econômico nas eleições, destacando o estudo de caso da cassação do governador de Roraima pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). O caso exemplifica como as heranças do coronelismo ainda podem influenciar o cenário político atual, afetando a transparência e a equidade das eleições. A pesquisa busca compreender se a Justiça Eleitoral consegue, de fato, atuar como uma barreira efetiva contra essas práticas abusivas e o que ainda precisa ser feito para aprimorar esse combate.

O objetivo geral do trabalho é avaliar a eficácia da Justiça Eleitoral na prevenção e punição de abusos de poder político e econômico no Brasil, com foco no caso de Roraima. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos três objetivos específicos: a) investigar as heranças do coronelismo no cenário político brasileiro contemporâneo e suas relações com o abuso de poder eleitoral; b) analisar o papel da Justiça Eleitoral no combate a práticas de manipulação eleitoral, como o voto de cabresto contemporâneo; e c) discutir as possíveis inovações e aprimoramentos necessários para tornar o sistema eleitoral brasileiro mais justo e inclusivo.

Nesse contexto, impõe-se salientar, desde logo, que a busca por maior celeridade processual deve vir acompanhada de investimentos estruturais voltados à capacitação contínua de magistrados e servidores, bem como à implementação de tecnologias avançadas, inclusive de soluções em inteligência artificial, destinadas à otimização da gestão processual. Tais medidas, por sua natureza, permitem a redução dos prazos sem



prejuízo da qualidade da prestação jurisdicional, mostrando-se, portanto, preferíveis à mera supressão de garantias processuais ou à drástica limitação de recursos recursais, porquanto promovem a eficiência do sistema sem vulnerar a proteção dos direitos fundamentais.

A metodologia adotada para este estudo envolve a análise documental e uma revisão bibliográfica abrangente. Foram examinadas legislações eleitorais, decisões judiciais e estudos acadêmicos, tanto históricos quanto contemporâneos, sobre o abuso de poder e a atuação da Justiça Eleitoral. O estudo de caso da cassação do governador de Roraima pelo TRE foi utilizado como exemplo ilustrativo para demonstrar a relevância do tema no contexto atual.

Os resultados preliminares indicam que, apesar dos avanços proporcionados pela Justiça Eleitoral, ainda existem desafios consideráveis em garantir eleições completamente justas e isonômicas em todo o território brasileiro. Estados como Roraima, com altos índices de pobreza e dependência de políticas públicas, continuam suscetíveis a práticas de abuso de poder, o que compromete a igualdade de condições entre os candidatos.

A conclusão preliminar sugere que a modernização tecnológica, como a implementação de urnas eletrônicas, deve ser acompanhada por ações mais robustas de fiscalização e educação política para garantir a efetividade da Justiça Eleitoral. Portanto, reformas que limitem recursos protelatórios e agilizem o processo judicial são essenciais para aumentar a resposta rápida e efetiva da Justiça Eleitoral, almejando que o sistema eleitoral brasileiro se torne mais inclusivo, acessível e capaz de enfrentar as ameaças ao processo democrático.

## 2. RAÍZES DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: CORONELISMO E O VOTO DE CABRESTO

O sistema político dos primeiros anos da República Brasileira é incompreensível sem uma análise do coronelismo e sua influência na economia, nos governos locais e no governo nacional, fenômeno que remonta ao Brasil Colônia. Durante o período colonial, a economia brasileira era dominada pela monocultura, especialmente da cana-de-açúcar, explorada em grandes latifúndios mantidos por trabalho escravo, haja vista que “o trabalho livre de pequenos lavradores não podia concorrer na rude tarefa do desbravamento de uma



terra ainda virgem e nas primitivas culturas e produções aqui adotadas com o grosseiro trabalho do escravo" (Prado Junior, 1933, p. 11)<sup>3</sup>.

A Coroa Portuguesa, sem recursos suficientes para colonizar o Brasil diretamente, criou o sistema de capitâncias hereditárias, em que nobres recebiam grandes porções de terras e agiam como soberanos locais. Esse sistema consolidou o poder dos grandes proprietários rurais, que passaram a exercer influência não apenas econômica, mas também política, marcando profundamente a estrutura social brasileira. Neste sentido, segundo Lima e Lima (2016, p. 100), "a formação de uma sociedade agrária pela base eminentemente rural e patriarcal da economia brasileira durante toda a colonização portuguesa permitiu a ascendência dos proprietários de terras como grupo econômico dominante, especialmente no interior do país"<sup>4</sup>.

Neste contexto, surgiram as bases de um sistema econômico e social desigual no qual a participação nas eleições era definida exclusivamente por critérios econômicos, sendo que tal sistemática subsistiu, em maior ou menor medida, desde a primeira Constituição de 1824 até a promulgação da Constituição de 1988 (Silva; Santos; Barcelos, 2017, p. 263).

O coronelismo, que ganhou força durante a Primeira República (1889-1930), foi caracterizado pela concentração de poder nas mãos dos grandes fazendeiros, conhecidos como coronéis. Eles controlavam a população rural, especialmente através do "voto de cabresto", no qual os eleitores eram coagidos a votar nos candidatos indicados pelos coronéis, em troca de favores ou proteção. A influência dos coronéis sobre a política era tão grande que o sistema político nacional refletia diretamente os interesses dos grandes fazendeiros.

A "política dos governadores" consolidou essa relação de poder, com os governadores estaduais dependendo do apoio local para se manterem no poder. A combinação entre poder econômico e político permitiu a perpetuação de práticas corruptas e a manutenção do controle sobre as eleições, sendo, portanto, "resultado da suposição de

<sup>3</sup> PRADO JUNIOR, Caio. Evolução política do Brasil: colônia e império. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1933, p.11.

<sup>4</sup> LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renal Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI. Revista Culturas Jurídicas, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 98-127, dez. 2016.



formas, desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada" (Leal, 2012 p. 23)<sup>5</sup>.

A relação de poder hierarquizado entre os coronéis e seus dependentes, produziu os chamados, "votos de cabresto", tal realidade deve-se pelo fato da condução entre os eleitores e os prepostos do coronel, que batizaram os locais de concentração como "currais eleitorais ou quartéis eleitorais, de onde os eleitores saíam conduzidos por prepostos do coronel para votar no candidato por ele indicado" (Silva, J., 2011, p. 59)<sup>6</sup>.

As fraudes eleitorais eram uma constante no sistema coronelista. Duas práticas se destacaram: o "bico de pena" e a "degola". O primeiro referia-se à falsificação de assinaturas e votos, em que as urnas eram manipuladas para garantir a vitória dos candidatos apoiados pelos coronéis. Já o segundo consistia no não reconhecimento da diplomação de candidatos eleitos pela oposição, sendo uma forma de manter o controle político nas mãos das elites agrárias.

Essas práticas compunham um sistema de barganha entre os coronéis e o poder público, em que os latifundiários garantiam apoio político em troca de favores pessoais e benefícios locais. A corrupção era vista como parte do jogo político, e as reformas eleitorais raramente foram capazes de mudar esse cenário. A realidade que se impunha era a de que havia (Carvalho, 1997)<sup>7</sup> um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais.

Ao longo do tempo, o coronelismo começou a perder força com as transformações econômicas e sociais do Brasil, especialmente com o crescimento das áreas urbanas e a introdução de novas formas de produção e trabalho. A industrialização e a modernização da sociedade brasileira trouxeram mudanças significativas, que enfraqueceram o poder dos coronéis sobre as populações rurais. No entanto, apesar da decadência do sistema, muitas de suas práticas foram mantidas sob outras formas, como o clientelismo e o mandonismo,

<sup>5</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro:** evolução institucional. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>7</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/>. Acesso em: 15 novembro 2024.



que continuaram a ser utilizados por políticos para manter seu controle sobre as populações mais pobres e menos instruídas.

Mesmo com a diminuição do poder dos coronéis, o impacto do coronelismo na política brasileira é evidente até os dias atuais. A troca de favores, o clientelismo e a manipulação política em troca de benefícios materiais ainda fazem parte da realidade política em muitas regiões do país. A reforma eleitoral que buscava combater essas práticas nem sempre foi eficaz, e a luta pelo poder continuou a ser marcada pela influência econômica e oligárquica sobre a política. As tentativas de modernizar o sistema eleitoral, como a implementação do voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, foram importantes passos no sentido de garantir a lisura do processo, mas ainda hoje o legado do coronelismo pode ser sentido.

O coronelismo deixou marcas profundas na estrutura social e política do Brasil, especialmente nas áreas rurais. Os grandes proprietários de terras, durante o período colonial e imperial, estabeleceram uma relação de poder com seus dependentes que ultrapassava a simples relação econômica. Eles se tornaram verdadeiros senhores políticos, controlando as decisões locais e, em muitos casos, determinando o destino de municípios inteiros. Essa estrutura de poder local refletia-se diretamente nas câmaras municipais, onde os coronéis exerciam influência direta sobre as decisões políticas e administrativas.

O poder dos coronéis não se limitava ao controle das eleições. Eles exerciam uma influência direta sobre a vida cotidiana da população, funcionando como mediadores de conflitos, distribuidores de recursos e protetores das comunidades que dependiam deles para sobreviver. Esse papel de liderança fez com que a população rural, muitas vezes analfabeta e sem acesso a outras formas de poder, dependesse completamente dos coronéis para garantir o mínimo de subsistência. Essa relação de dependência era, ao mesmo tempo, uma ferramenta de dominação política e social, que os coronéis usavam para manter sua hegemonia nas regiões onde atuavam.

A decadência do coronelismo coincidiu com o processo de urbanização e modernização do Brasil, que trouxe novas formas de organização social e política. As cidades começaram a crescer e as classes médias urbanas emergiram como novos atores políticos, desafiando o poder dos coronéis. No entanto, mesmo com o enfraquecimento dos grandes fazendeiros, a política brasileira continuou a ser marcada pela influência de elites



locais, que mantinham práticas coronelistas de forma disfarçada. A política clientelista, por exemplo, manteve viva a troca de favores em troca de votos, perpetuando a desigualdade social e política no Brasil.

O coronelismo pode ter desaparecido formalmente, mas suas heranças persistem em diversas práticas políticas no Brasil contemporâneo. A troca de favores, o controle sobre os votos e a manipulação das eleições continuam a ser ferramentas utilizadas por elites políticas em várias regiões do país. A modernização do sistema eleitoral, com a implementação de mecanismos como o voto eletrônico, buscou minimizar essas práticas, mas a realidade política brasileira ainda é marcada por profundas desigualdades e pela concentração de poder nas mãos de poucos. O legado do coronelismo, portanto, ainda pode ser visto como um obstáculo ao pleno desenvolvimento da democracia no Brasil.

### 3. A REVOLUÇÃO DE 30 E A CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, não só marcou o fim do domínio das oligarquias do “café com leite”, mas também impulsionou mudanças significativas no sistema político brasileiro, principalmente no que tange à criação da Justiça Eleitoral e à reforma do processo eleitoral. É de fácil constatação qual essa Revolução teve como “principal bandeira a moralização do processo eleitoral, corroído como estavam as instituições e o próprio regime político brasileiro pelas práticas encardidas por nódoas indeléveis à República Velha” (Rocha, 1996, p. 386)<sup>8</sup>.

A partir da Revolução de 1930, buscou-se transformar o cenário político, que até então era dominado por irregularidades, com a criação de um novo Código Eleitoral e a fundação da Justiça Eleitoral, com o objetivo de garantir a transparência e lisura das eleições. O apoio militar foi basilar, e teve origem embrionária em um movimento anterior que seguida descontente: o tenentismo, pois é notório que “os apoiadores da Revolução eram em sua maioria os ‘tenentes’ da época, que ficaram conhecidos como o movimento tenentista” (Fausto, 1997, p. 134)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> ROCHA, Cármén Lúcia Antunes. Justiça Eleitoral e representação democrática. In: ROCHA, Cármén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

<sup>9</sup> FAUSTO, Boris. A revolução de 1930: historiografia e história. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997



O Código Eleitoral de 1932 foi um dos principais marcos institucionais da Revolução de 1930. Instituído em 24 de fevereiro de 1932, através do Decreto n. 21.076, esse código trouxe importantes inovações para o processo eleitoral brasileiro. A maior contribuição desse diploma legal foi a criação da Justiça Eleitoral, um órgão independente encarregado de organizar e fiscalizar as eleições. Essa nova estrutura judicial trouxe maior credibilidade ao processo eleitoral, pois retirou das mãos dos governantes o controle direto sobre a condução das eleições, reduzindo as possibilidades de fraudes e manipulações, buscando garantir maior moralidade ao processo eleitoral, a (Silva; Silva, 2015)<sup>10</sup> apuração passaria a ser realizada pela Justiça Eleitoral, inovação trazida pelo Código.

Além da criação da Justiça Eleitoral, o Código Eleitoral de 1932 introduziu o voto secreto, uma inovação significativa no cenário político da época, pois reduziu o controle dos coronéis, particularmente no interior do Brasil, onde o voto de cabresto era comum.

Outra grande novidade foi a concessão do direito ao voto feminino, ainda que de forma facultativa, para mulheres e homens com mais de 60 anos. A inclusão das mulheres no processo eleitoral, embora limitada, foi um avanço histórico, e o código também estabeleceu o sistema proporcional nas eleições, o que permitiu maior representatividade política. Neste ponto, critica-se o fato de que o código que fora inspirado nos ideais de Assis Brasil, era muito complexo, posto que “diversos tópicos geraram controvérsias, particularmente no tocante às regras para o cálculo do quociente eleitoral, à forma de apurar os votos dos candidatos avulsos e à diferença entre o primeiro e o segundo turno” (Nicolau, 2012, p. 82)<sup>11</sup>.

#### **4. A ESTRUTURAÇÃO E EXPANSIONISMO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

Com a criação da Justiça Eleitoral, o Brasil passou a contar com uma estrutura composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e os juízes eleitorais. Essa magistratura especializada ficou responsável por todo o processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a apuração dos resultados. A

---

<sup>10</sup> SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235604>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsop/a/86rnskHcdX5ZwDJCSdXrNNp/>. Acesso em: 15 novembro 2024.

<sup>11</sup> NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.



criação dessa nova estrutura representou um avanço para a neutralidade e independência das eleições.

Outra peculiaridade é seu caráter híbrido, pois “há órgãos da Justiça Eleitoral no Brasil, mas não há uma magistratura eleitoral exclusiva, própria, de carreira. A composição de todas as três espécies de órgãos colegiados com jurisdição eleitoral é híbrida” (Cândido, 2012, p.48)<sup>12</sup>.

Não obstante a atual conformação da Justiça Eleitoral, em que sua atuação é vista de maneira substancial, com decisões de alto impacto, é relevante destacar que nem sempre foi assim. Desde sua criação, a Justiça Eleitoral sofreu períodos de instabilidade e suspensão, sendo um exemplo notório o período do Estado Novo, quando foi extinta pela Constituição de 1937, conhecida como Constituição Polaca, durante o governo de Getúlio Vargas. A Carta de 1937 “extinguiu a Justiça Eleitoral, suspendeu as eleições livres, aboliu os partidos políticos existentes e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos” (Vale, 2014, p. 17)<sup>13</sup>.

A Justiça Eleitoral só retornou formalmente com a Constituição de 1946, porém, sua atuação permaneceu discreta até o golpe militar de 1964. Em que pese a Constituição de 1946 tentasse reestabelecer a normalidade democrática, é cediço afirmar que ainda não poderia ter crise do que não se tem, ou seja, a democracia em si, ou o exercício dela, entre 1933 e 1937 é muito pouco para se falar em uma crise sistêmica, deste modo profeticamente Ponte de Miranda advertia que “a crise virá, cedo, se não aproveitarem os políticos a oportunidade tardia, bem tardia, que se lhes oferece” (Miranda, 1953, p. 159)<sup>14</sup>.

Durante o regime militar no Brasil, a Justiça Eleitoral enfrentou desafios e restrições, mas manteve uma presença importante na administração do processo eleitoral, ainda que com limitações. No início, o Código Eleitoral de 1965 foi implementado com o objetivo de fornecer uma aparência de legitimidade ao regime autoritário. Esse código estabelecia regras para as eleições diretas nas assembleias estaduais, câmaras municipais e Congresso Nacional. Entre as inovações desse código estavam a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais e a proibição de

<sup>12</sup> CÂNDIDO, Joel José. Direito eleitoral brasileiro. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Edipro, 2012.

<sup>13</sup> VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 11-25, set. 2014.

<sup>14</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953.



coligações eleitorais. Além disso, foi estipulada uma multa para cidadãos não alistados ou que se ausentassem das eleições.

Apesar das restrições impostas, a Justiça Eleitoral desempenhou um papel significativo ao garantir que os processos eleitorais continuassem a ocorrer, ainda que dentro de um contexto de autoritarismo, haja vista que “as eleições nesse período foram regulares e foram proclamados resultados desfavoráveis à elite governante, o que, conforme dito anteriormente, confere mais importância à Justiça Eleitoral no Brasil” (Vale, 2014, p. 21)<sup>15</sup>. Obviamente que isso alarmou uma parcela radical das Forças Armadas que defendia a implantação de “[...] um regime autoritário com controle militar estrito do sistema de decisões para levar mais longe a luta contra o comunismo e a corrupção” (Fausto, 2006, 401)<sup>16</sup>.

Isso é evidenciado pela ampliação das atribuições do Judiciário Eleitoral durante esse período, que incluiu o registro e cassação de partidos políticos, o alistamento eleitoral, a organização do processo eleitoral, a apuração dos resultados e a expedição de diplomas aos eleitos. Além disso, a Justiça Eleitoral tinha o poder de julgar crimes eleitorais e crimes conexos.

Em 1967, a Constituição foi modificada e consolidou essas atribuições da Justiça Eleitoral, reforçando sua autoridade em diversas questões relacionadas ao processo eleitoral, como a divisão eleitoral do país e a fixação das datas das eleições. Neste sentido:

[...] repetindo quase que por inteiro a Constituição de 1946, incluíram entre as atribuições da Justiça Eleitoral: o registro e a cassação de registro dos partidos políticos; a divisão eleitoral do país; o alistamento eleitoral; a fixação da data das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos; o conhecimento e a decisão de arguições de inelegibilidade; o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, e bem assim o de Habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral; o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem de seus recursos (Sadek, 1995, p. 37)<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> VALE, Op.cit. p.21.

<sup>16</sup> FAUSTO, Boris. A História do Brasil. 12. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

<sup>17</sup> SADEK, Maria Tereza. A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.



No entanto, o regime militar impôs restrições severas com a edição de atos institucionais, sendo o mais notório o Ato Institucional n.º 5 (AI-5), de 1968. O AI-5 representou o ápice do regime opressor, ao fechar o Congresso Nacional, cassar mandatos políticos e suspender direitos políticos de deputados e vereadores, o que enfraqueceu ainda mais as instituições democráticas, inclusive a Justiça Eleitoral.

Com a edição do AI-5, os direitos civis e políticos foram severamente restringidos, e a Justiça Eleitoral teve suas funções reduzidas, especialmente no que se refere à sua capacidade de assegurar um processo eleitoral democrático e transparente. Durante os dez anos de vigência do AI-5, a Justiça Eleitoral sofreu grandes limitações, mas conseguiu, ainda assim, preservar parte de suas atribuições essenciais, como a organização de eleições regionais.

A partir de 1978, com a revogação do AI-5, a Justiça Eleitoral começou a recuperar suas funções e a retomar seu papel de guardiã do processo democrático. Mesmo durante os anos mais repressivos, ela manteve um grau de independência ao proclamar resultados eleitorais que nem sempre eram favoráveis ao regime militar. O processo de abertura política iniciado nos anos 70, que culminaria na redemocratização do Brasil, contou com a atuação da Justiça Eleitoral, que assegurou eleições relativamente confiáveis e controlou o processo de transição política. Neste propósito, inclusive:

Por mais contraditório que possa parecer, a Justiça Eleitoral – criada em 1932, permaneceu em funcionamento durante o Regime Militar (1964-1985). O resultado foi a convivência entre os casuismos do período autoritário e a organização e centralização legislativa promovida pelo Código Eleitoral e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), ambos de 1965 (Ribeiral, 2014, p. 264)<sup>18</sup>.

É importante ressaltar o papel decisivo da Justiça Eleitoral no processo de redemocratização do país:

[...] a Justiça Eleitoral continuou a crescer institucionalmente, e foi sua atuação como um organismo independente que garantiu a proclamação de resultados contrários aos esperados pelo regime. O próprio processo de “abertura” iniciado nos anos 70, ancorado como foi na disputa eleitoral, teria sido impensável se o Brasil não dispusesse, a essa altura, de procedimentos razoavelmente confiáveis de administração e controle do processo eleitoral (Sadek, 1995, p. 18)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 261-275, 2014.

<sup>19</sup> SADEK, Maria Tereza. A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.



Na transição para a abertura democrática, ela foi crucial no novo alistamento eleitoral, além de ter protagonizado uma decisão corajosa durante o Colégio Eleitoral, ao negar a candidatura de Paulo Maluf, representante do regime militar, em favor de Tancredo Neves, marcando o início do retorno à democracia. Esse episódio demonstra o quanto a Justiça Eleitoral foi determinante no processo de redemocratização do Brasil. Portanto “a abertura brasileira, que fora impulsionada pelas eleições, foi também coroada por um processo eleitoral competitivo, embora indireto, graças à atuação firme da Justiça Eleitoral” (Sadek, 1995, p. 40)<sup>20</sup>.

Com o advento da Constituição de 1988, após longos anos de regime autoritário, a Justiça Eleitoral ressurgiu com uma força renovada. A nova Carta Magna deu uma importância central aos direitos políticos e ao fortalecimento do processo eleitoral, buscando garantir eleições limpas, justas e com iguais condições para todos os candidatos. A democracia brasileira começou a se consolidar, com a tentativa de implementação de sua forma material, na qual os direitos e garantias se tornaram pilares do Estado Democrático de Direito.

O cenário político-eleitoral no Brasil de 2024 reflete um expressivo crescimento da atuação da Justiça Eleitoral. O processo político tem se tornado cada vez mais judicializado, e os avanços tecnológicos agora vão muito além da introdução das urnas eletrônicas. Ainda que a defesa da urna eletrônica continue sendo necessária, o foco hoje recai sobre novas questões, como o uso de inteligência artificial, a disseminação de fake news e o impacto das milícias digitais, fenômenos que fazem parte da chamada “desordem informacional”. Esses desafios contemporâneos têm exigido uma atuação mais dinâmica e abrangente da Justiça Eleitoral no que tange suas funções, sobretudo a regulamentar.

Nessas novas frentes, a Justiça Eleitoral se configura como uma instituição viva e em constante movimento, adaptando-se às transformações sociais e tecnológicas. Sua forma de composição, sempre sensível às preocupações da sociedade, reflete a constante interseção entre justiça e política, entre cidadania e eleições. No entanto, mesmo diante desses avanços, questões históricas como o coronelismo, o voto de cabresto, a captação

---

<sup>20</sup> SADEK, Maria Tereza. A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.



ilícita de sufrágio e o abuso de poder político e econômico não foram completamente superadas.

Para os fins do presente estudo, o recorte específico será a análise do abuso de poder político e econômico, práticas que, embora combatidas pela Justiça Eleitoral, ainda têm ressonância no cenário político brasileiro.

## 5. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO NO CONTEXTO ELEITORAL

O conceito de abuso de poder reveste-se de capital importância para a compreensão das práticas que atentam contra a integridade do processo eleitoral brasileiro. A partir do estudo linguístico histórico do termo, tem-se que este se origina do latim *abusus*, denotando a ideia de uso indevido ou excessivo de algo, bem como a noção de desvio e extração dos limites legalmente estabelecidos para determinado poder ou função (Barboza, 2019, p. 46)<sup>21</sup>.

O abuso de poder manifesta-se, no contexto do direito positivado, quando há o exercício desvirtuado, exorbitante ou ilegal de competências atribuídas a agentes públicos ou privados, com o propósito de alcançar fins diversos daqueles legalmente previstos. No contexto eleitoral, tal conduta materializa-se quando ações ou omissões influenciam indevidamente a vontade do eleitor, comprometendo a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a legitimidade do pleito, em violação aos princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade e da igualdade, consagrados pela Constituição de 1988 (Zilio, 2023, 78)<sup>22</sup>.

Conforme explicitado em linhas anteriores, a evolução histórica do direito eleitoral brasileiro, a partir da década de 1930, reflete as profundas transformações políticas e sociais suportadas pelo país. A Revolução de 1930 impulsionou a modernização do plexo eleitoral, culminando com a promulgação do Código Eleitoral de 1932, que buscou coibir práticas abusivas mediante a instituição do voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral. Contudo, durante as décadas posteriores, observou-se que tais medidas não foram suficientes para erradicar o abuso de poder, que persistiu sob novas formas e estratégias.

<sup>21</sup> BARBOZA, Juliana Costa. A (in) segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

<sup>22</sup> ZILIO, Rodrigo López. Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.



O retrocesso democrático do Estado Novo evidenciou a fragilidade dos mecanismos de controle institucional frente ao abuso de poder, ao passo que a redemocratização de 1945 não foi capaz de criar estruturas sólidas para a erradicação da problemática que, em 1964, reafirmou a necessidade de aprimoramento das salvaguardas democráticas com o golpe militar. Ademais em que pese a Constituição de 1988 tenha representado um marco na consolidação dos princípios democráticos, fato é que tal avanço normativo persiste sendo desafiado pela figura do abuso no contexto do processo eleitoral brasileiro (Nogueira Júnior, 2017, p. 48)<sup>23</sup>.

Dentro deste contexto, tem-se atualmente que as classificações previstas em lei para o abuso de poder são: (i) o abuso de poder econômico, (ii) o abuso de poder político e (iii) o uso indevido dos meios de comunicação.

O abuso de poder econômico, previsto no art. 22 da Lei Complementar n.º 64/1990, consiste na utilização abusiva de recursos patrimoniais para influenciar o resultado das eleições, comprometendo a igualdade de condições entre os candidatos. No entanto, deve-se ter em mente que o tão só desrespeito às normas de arrecadação e de gastos no contexto eleitoral não terá o condão de configurar, por si só, conduta abusiva, visto que tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem, atualmente, a necessidade de haver o elemento de gravidade da conduta para que se configure o ato abusivo (Mendes, 2019, p. 106; Brasil, 2009)<sup>24</sup>.

Portanto, partindo dessa premissa, seria inadequado enquadrar a conduta prevista no art. 41-A da Lei n.º 9.504/1997 enquanto espécie do gênero abuso de poder, visto que o uso dos recursos financeiros em campanha de forma incompatível com a Lei das Eleições não é suficiente para por si só caracterizar abuso.

É dizer, ainda que se tratam de espécies normativas parecidas, o abuso de poder está intimamente ligado com a lesividade dos recursos despendidos, que ultrapassam os

<sup>23</sup> NOGUEIRA JÚNIOR, Flávio Aurélio. Novos tipos de abuso de poder: uma contribuição ao estudo a partir da interpretação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

<sup>24</sup> MENDES, Anna Paula Oliveira. O abuso do poder no direito eleitoral: uma necessária revisitação ao instituto. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Recurso Ordinário n.º 1.495/SP. Relator Ministro: Marcelo Ribeiro. Brasília-DF, 26 out. 2009.



parâmetros de razoabilidade, ao passo que as condutas de captação ilícita de sufrágio não demandam necessariamente tal excesso para a sua configuração (Mendes, 2019, p. 26)<sup>25</sup>.

Lado outro, o abuso de poder político, disciplinado nos arts. 73 a 77 da Lei n.º 9.504/1997 e também no art. 22 da Lei Complementar n.º 64/1990, ocorre quando agentes públicos utilizam suas posições ou recursos estatais para favorecer candidaturas, influenciando indevidamente o eleitorado (Costa Filho, 2021, p. 41)<sup>26</sup>. Essa modalidade de abuso manifesta-se por meio de práticas como o uso da máquina administrativa em prol de candidatura específica, a coerção de servidores públicos para participarem de campanhas eleitorais, a realização de programas sociais com finalidade eleitoreira, a utilização indevida de publicidade institucional, entre outras condutas ilícitas (Silva, B., 2024, p. 98; Alvim, 2019, p. 187; Brasil, 2023a)<sup>27</sup>.

Neste particular, o abuso do poder de autoridade pelo uso da máquina administrativa se releva particularmente nocivo, pois desequilibra o pleito ao colocar à disposição de determinados candidatos os recursos e a estrutura do Estado. Por outro lado, a coerção de servidores públicos, mediante ameaças ou promessas de benefícios, viola a impessoalidade e a moralidade administrativa, princípios constitucionalmente protegidos.

Diante deste cenário, a jurisprudência do TSE tem sido rigorosa na aplicação das sanções previstas para o abuso de poder econômico e político, visando coibir tais práticas e assegurar a lisura do processo eleitoral, com a cassação de mandatos em casos de uso indevido de poder econômico para captação de sufrágio ou pelo abuso de poder político.

Com efeito, por ocasião do julgamento do Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600437-74.2020.6.06.0079, o TSE firmou diretrizes relevantes sobre os elementos aptos a configurar a captação ilícita de sufrágio prevista e a gravidade necessária para se justificar a imposição de sanções eleitorais mais severas.

Para tanto, destacou a Corte Eleitoral que a configuração do ilícito exige concomitantemente: (i) a conduta do art. 41-A da Lei n.º 9.504/1997; (ii) o dolo específico

<sup>25</sup> MENDES, Op.cit.p.26.

<sup>26</sup> COSTA FILHO, Ademar Aparecido da. Financiamento de campanhas eleitorais: análise e avaliação da decisão da ação declaratória de inconstitucionalidade 4650/DF. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

<sup>27</sup> SILVA, Bianca Maria Gonçalves e. Ilícitos eleitorais x violência política de gênero à luz da autenticidade eleitoral. 2024. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

ALVIM, Frederico Franco. Abuso de poder nas competições eleitorais. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão da Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600814-84. Relator Ministro: Benedito Gonçalves. Brasília-DF, 02 ago. 2023a.



de obtenção do voto; (iii) a ocorrência dos fatos entre o registro e a eleição; e, por fim, (iv) a participação, direta ou indireta, ou ciência do candidato. Diante destas circunstâncias e uma vez constatado o expressivo número de eleitores, bem como a complexidade do esquema, o TSE aplicou as sanções de cassação do diploma, multa, inelegibilidade e a convocação de novas eleições indiretas (Brasil, 2024a)<sup>28</sup>.

Por outra via, mas em sentido similar, na ocasião do julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral n.º 0602962-04.2022.6.06.0000, o TSE analisou hipótese de abuso de poder político e de autoridade decorrente da indevida utilização da máquina pública municipal para beneficiar a campanha à reeleição de deputados – estadual e federal – por meio da veiculação de publicidade institucional com desvio de finalidade.

Na hipótese apreciada pelo TSE, fixou-se entendimento para reconhecer que tais condutas configurariam promoção pessoal dos candidatos, em manifesta afronta à normalidade e à legitimidade do pleito, com gravidade suficiente para caracterizar o ilícito do art. 22, XIV, da Lei Complementar n.º 64/1990.

Não por outro motivo, além da cassação dos diplomas, declarou-se a inelegibilidade dos envolvidos, reforçando mais uma vez a compreensão de que, embora a publicidade institucional seja autorizada em certos limites, quando instrumentalizada para fins eleitorais com abuso do poder político, compromete a paridade de armas entre os concorrentes e enseja severa reprimenda (Brasil 2024b)<sup>29</sup>.

Todavia, apesar da existência de mecanismos para coibir o abuso de poder, não se olvida que a efetividade dessas medidas não raras vezes enfrenta dificuldades, seja pela sofisticação dos métodos utilizados para ocultar recursos porventura ilícitos, seja pela insuficiência de recursos humanos e tecnológicos dos órgãos de controle, ou mesmo em razão da morosidade processual e das dificuldades probatórias, o que permite que candidatos beneficiados permaneçam no cargo eletivo durante o trâmite das ações (Chiaramonte, 2021, p. 20)<sup>30</sup>.

Com efeito, a persistência do abuso de poder econômico e político no processo eleitoral brasileiro revela a insuficiência dos mecanismos institucionais para coibir

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600437-74.2020.6.06.0079. Relator Ministro: André Mendonça. Brasília-DF, 12 set. 2024a.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Recurso Ordinário Eleitoral nº 0602962-04.2022.6.06.0000. Relator Ministro: Alexandre de Moraes. Brasília-DF, 23 mai. 2024b.

<sup>30</sup> CHIARAMONTE, Maurício Augusto. Judicialização das eleições: perfil dos casos de abuso de poder no Tribunal Superior Eleitoral. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.



efetivamente tais práticas. As normas de regência preveem sanções severas, mas a aplicação dessas penas esbarra em obstáculos do campo prático, como a lentidão do judiciário, a complexidade das investigações, a falta de recursos adequados para a fiscalização e, principalmente, a própria cultura política permissiva em relação a essas condutas, que causa para a sociedade uma equivocada percepção de impunidade, circunstâncias que apenas contribuem para a perpetuação da problemática.

A propósito, como exemplo, na situação do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n.º 0600471-15, o TSE reafirmou a necessidade de robustez probatória para a aplicação de sanções eleitorais por captação ilícita de sufrágio e por abuso de poder econômico (Brasil, 2023b)<sup>31</sup>.

No caso, onde se discutia se o candidato à reeleição tinha ciência, anuênciia ou participação em conduta de compra de votos supostamente praticada por terceiros, a Corte Regional teria formado maioria pela improcedência do pleito das ações, por entender que a relação entre o candidato e o terceiro apontado como executor era meramente profissional, não se demonstrando um vínculo político capaz de comprovar a participação ou anuênciia do candidato.

Ao apreciar a controvérsia, em que pese adstrita aos limites da Súmula n.º 24 do TSE, a Corte Superior enfatizou a aplicação do princípio do *in dubio pro sufragio*, segundo o qual, diante de dúvida razoável quanto à efetiva participação ou ciência do candidato em práticas ilícitas que comprometam a lisura do pleito, deve prevalecer a manutenção do mandato como expressão da soberania popular.

Desta forma, reconheceu-se que a fragilidade do conjunto probatório impunha a rejeição das pretensões de cassação e inelegibilidade, por ausência de elementos seguros para afastar a presunção de legitimidade da eleição, circunstância que denota a preocupação da Justiça Eleitoral quanto à necessidade de elementos robustos, consistentes e harmônicos para justificar medidas tão gravosas como a cassação do diploma e a declaração de inelegibilidade.

Para além da situação acima retratada, casos recentes ilustram as deficiências do sistema em coibir eficazmente o abuso de poder econômico e político. A exemplo, nas eleições presidenciais de 2022, discutiu-se amplamente o uso de recursos estatais e a

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060047115. Relator Ministro: Raul Araujo Filho. Brasília-DF, 28 nov. 2023b.



influência política em favor de determinadas candidaturas. Embora o Tribunal da Democracia tenha atuado para enfrentar o problema, a demora na conclusão dos processos e a complexidade em identificar as condutas ilícitas limitaram, por vezes, o impacto das decisões judiciais.

O cenário se agravou pela prática do abuso de poder no cenário virtual, fato que ganhou maior relevância com a emergência das redes sociais, mormente ante a disseminação de desinformação e a manipulação do debate público através de fake news (Amaral, 2024, p. 157)<sup>32</sup>.

Neste ponto, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei n.º 13.709/2018, e a Resolução TSE n.º 23.610/2019 buscaram regular o ambiente virtual, mas não se nega que a velocidade com que as tecnologias evoluem supera a capacidade de resposta das instituições, resultando em um cenário onde práticas abusivas se proliferam sem o devido controle.

Portanto, é imperativo que o ordenamento jurídico seja constantemente aprimorado para enfrentar esses desafios, com a atualização das normas e o fortalecimento das instituições responsáveis pela fiscalização e julgamento das infrações eleitorais. Assim, medidas como a ampliação dos quadros de pessoal, o investimento em tecnologias de monitoramento, a capacitação dos agentes públicos, a atuação vigilante da imprensa independente, o engajamento de organização não governamentais e principalmente a educação política do eleitorado são fatores essenciais para aumentar a eficiência na identificação, repressão e punição do abuso de poder (Betto, 2023)<sup>33</sup>.

## **6. A JUSTIÇA ELEITORAL NO COMBATE AO ABUSO DE PODER: O CASO DE RORAIMA**

O Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), na ocasião da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n.º 0600940-96.2022.6.23.0000 ajuizada pela coligação “Roraima Muito Melhor, debruçou-se sobre a acusação feita em desfavor dos então Governador e Vice-Governador do Estado de Roraima a respeito do suposto uso

<sup>32</sup> AMARAL, Bárbara Mendes Lôbo. A tutela do discurso político para a consolidação democrática e preservação da possibilidade de oferecer oposição política por meio de manifestação negativa nas redes sociais - uma análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

<sup>33</sup> BETTO, Frei. Políticas sociais mudam a cabeça do povo? Instituto Fome Zero, 2023. Disponível em: <https://ifz.org.br/politicas-sociais-mudam-a-cabeca-do-povo/>. Acesso em: 15 novembro 2024.



indevido da máquina pública para a prática de ações proibidas para agentes públicos durante o período eleitoral, com o objetivo de obtenção de vantagens políticas na disputa, além do alegado uso inadequado de programas sociais para influenciar indevidamente no pleito.

O contexto fático analisado pela Corte Eleitoral Roraimense se delimitava nas seguintes práticas ilícitas imputadas aos agentes políticos: (i) uso dos programas sociais “Cesta da Família” e “Morar Melhor” em desconformidade com o art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97, uma vez que não teriam previsão legal ou orçamentária no ano anterior ao pleito; (ii) uso eleitoreiro do “Programa Emergencial Cesta da Família” e do “Natal presente”, com a entrega de cestas básicas e cartões de crédito à população roraimense; (iii) repasse de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) pelo Governo do Estado em benefício de 12 (doze) das 15 (quinze) municipalidades sob o pretexto de auxílio emergencial em razão das chuvas que atingiam tais localidades; (iv) produção e divulgação de publicidade institucional desvirtuada em seu conteúdo, com promoção pessoal e eleitoral dos réus, bem como em inobservância à média de gastos do ano anterior, em contramão aos arts. 73, VII, e 74 da Lei n.º 9.504/97.

Com relação à primeira imputação, a coligação autora suscitou a presença do abuso de poder econômico e político ao argumento de que o programa “Renda Cidadã / Cesta da Família” teriam seus recursos advindos de repasses do Governo Federal para o combate ao coronavírus, de maneira que sua implementação no ano de 2022 e com execução orçamentária duas vezes superior ao período da pandemia teria o condão de caracterizar o desvio de finalidade e o intuito eleitoreiro em sua execução pelo Governador aspirante à recondução em seu cargo político.

Neste particular, ao ser submetido ao crivo do TRE-RR, a corte regional, após realizar um exame criterioso sobre o histórico legislativo dos benefícios permanentes e temporários do Estado de Roraima, concluiu que o então Governador do Estado teria se utilizado das prerrogativas inerentes ao seu cargo público para tentar adequar – indevidamente – os benefícios de transferência de renda à exceção do art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97, onde evidenciou que a liquidação de despesas com essa rubrica, no ano de 2022, chegou a triplicar o montante usualmente despendido em anos anteriores não eleitorais.



Por conseguinte, quanto à segunda imputação, asseverou a coligação haver violação ao art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97 com relação ao programa social “Morar Melhor”, mais uma vez, em razão da ampliação exponencial do referido programa às vésperas de ano eleitoral e sem a devida autorização legal exigida pela Lei das Eleições.

A Corte Regional, ao utilizar-se de elementos probatórios extraídos de ações pretéritas onde tais situações foram analisadas sob a ótica das condutas eleitorais vedadas, teceu importante delineamento a respeito dos aspectos orçamentários do mencionado programa “Morar Melhor”, ocasião em que, assim como no caso da primeira imputação, sobre a existência de gravidade suficiente a configurar o abuso de poder político por parte do então Governador de Roraima<sup>34</sup>.

A terceira imputação, por seu turno, se centra no alegado abuso de poder político e econômico quando da realização de transferências voluntárias de recursos financeiros aos municípios. Neste respeito, o TRE-RR reconheceu a presença da abusividade, uma vez que os recursos teriam sido transferidos às vésperas do pleito eleitoral sem qualquer observância à critério objetivo (plano de ação ou estimativa de gastos) e sem qualquer mecanismo para controlar a destinação dos recursos. Confira-se:

Percebe-se, portanto, que a ajuda diretamente prestada pelo Governo do Estado em 2021, em que 09 (nove) municípios decretaram estado de calamidade, foi de apenas R\$ 168.113,00 (cento e sessenta e oito mil, cento e treze reais), ao passo que as transferências de recursos feitas em 2022 em favor de 12 (doze) municipalidades foi de R\$ 69.800.000,00 (sessenta e nove milhões e oitocentos mil reais). Isto é, a destinação de recursos estaduais de um ano para o outro cresceu mais de 41.400% (quarenta e um mil e quatrocentos por cento) (Roraima, 2024)<sup>35</sup>.

Pelo mesmo curso seguiu a quarta imputação, na medida em que a Corte Eleitoral Regional reconheceu a presença de abuso de autoridade e de poder político na ocasião das propagandas políticas veiculadas pelo Governador candidato à reeleição durante o

<sup>34</sup> No julgamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600940-96.2022.6.23.0000, o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima entendeu configurado o abuso de poder político em razão da execução, em ano eleitoral, do programa social “Morar Melhor”, instituído por lei estadual específica (Lei n.º 1.823/2023), mas em descompasso com o planejamento orçamentário e com a vedação do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, por inexistir base legal adequada para sua execução no período vedado. A Corte destacou que a previsão inicial do programa no PPA não supria a exigência de lei específica e que os recursos utilizados, provenientes de fontes diversas, não estavam devidamente amparados por norma permissiva. Reconheceu-se, ainda, a gravidade da conduta pelo impacto sobre a igualdade de oportunidades no pleito e pelo uso da estrutura estatal para fins eleitorais.

<sup>35</sup> RORAIMA. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Acórdão da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600940-96.2022.6.23.0000. Relator Desembargador: Tânia Maria Brandão Vasconcelos. Roraima-RR, 23 jan. 2024.



período eleitoral. Não obstante, aquela Corte não vislumbrou a presença de lesividade que justificasse a condenação do então Governador na quinta imputação, que tratava sobre a superação da média de gastos com propaganda institucional, uma vez que a despesa a este título não teria o condão de isoladamente criar desequilíbrio na disputa.

Em conclusão, o TRE-RR julgou parcialmente procedentes os pedidos da coligação para cassar os diplomas do então Governador e Vice-Governador do Estado de Roraima, bem como para aplicar ao primeiro a pena de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 08 (oito) anos subsequentes à eleição de 2022. Não obstante, uma vez que houve recurso pelos investigados, o debate encontra-se pendente de apreciação pelo TSE, sendo certo que, até que o julgamento se ultime naquela Corte Superior, os condenados poderão permanecer no exercício de seus respectivos cargos.

O cenário em que se encontra o caso do Governador de Roraima evidencia, ainda que de maneira singela, um dos obstáculos enfrentados pelos órgãos de fiscalização e pela própria Justiça Eleitoral na garantia de efetividade dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais que buscam coibir o abuso de poder no contexto das eleições.

Isso porque, se de um lado é certo que a Corte Regional Eleitoral – órgão soberano em matéria probatória – atestou a existência de provas robustas que comprova a prática ilícita por parte do Governador e Vice-Governador do Estado, de outro lado é igualmente certo que o debate nas instâncias superiores não terá o condão de afastar as premissas fáticas já assentidas pelo Tribunal de 2<sup>a</sup> Instância, cabendo aos investigados/condenados somente a utilização de subterfúgios processuais na tentativa de anular a condenação imposta.

No entanto, em que pese o grau de estabilidade em que se encontram aqueles autos – dada a robustez quanto à materialidade a autoria dos delitos imputados aos investigados – estes ainda permanecerão no exercício de seu cargo político enquanto não se encerrar o entrave no âmbito do TSE, sendo certo que, até que se alcance o desfecho desta fase processual, ambos os condenados já terão ultrapassado ao menos metade de seu mandato, de modo que, ainda em um simples exame aritmético, evidencia-se que a decisão de cassação terá seus efeitos mitigados ao menos pela metade.

Portanto, apesar da existência de previsões normativas, percebe-se que a Justiça Eleitoral enfrenta desafios na identificação e punição eficazes dos agentes praticantes do abuso de poder. A complexidade das investigações, a necessidade de provas robustas e a



morosidade processual contribuem para a perpetuação dessas práticas, dado que, não raras vezes, quando a decisão judicial alcança seu trânsito em julgado, o mandato eletivo já foi exercido em grande parte, o que reduz o efeito dissuasório das sanções aplicadas.

A emblemática situação experimentada pelo Estado de Roraima ilustra tanto a capacidade da Justiça Eleitoral em atuar efetivamente quanto para tanto é instada, quanto suas limitações ao efetivar sua própria jurisdição. A atuação judicial, embora significativa, por vezes não é suficiente para eliminar o sentimento de impunidade. Isso se deve, em parte, à possibilidade de recursos que protelam o trânsito em julgado das decisões e à falta de mecanismos mais ágeis para a resolução dessas questões.

Além disso, a influência política e econômica pode dificultar a independência e a imparcialidade necessárias para a aplicação rigorosa da lei. A pressão sobre os órgãos judiciais e a falta de estrutura adequada para a fiscalização efetiva das campanhas eleitorais são fatores que comprometem a eficácia das medidas legais existentes, que muitas vezes se limitam a uma atuação repressiva e não preventiva dos abusos de poder.

Não obstante, para que se perceba melhoria na efetividade da Justiça Eleitoral no combate ao abuso de poder, é imprescindível que se implementem reformas que agilizem os processos judiciais eleitorais, seja por meio da redução de prazos ou até mesmo com a limitação de recursos meramente protelatórios – o que poderia ocorrer, por exemplo, com um controle qualitativo de admissibilidade dos recursos direcionados ao TSE, de forma semelhante ao que recentemente se estabeleceu para o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Com efeito, segundo a definição das regras básicas da dinâmica normativa eleitoral, as reformas aptas a agilizar o processo eleitoral, no sentido de aumentar sua efetividade, concentram-se primordialmente no nível de rule making, na medida em que se trata da etapa destinada à introdução de dispositivos legais voltados à redução de prazos, simplificação de procedimentos, redefinição de métodos e mitigação de formalismos, de maneira a garantir que os ganhos de eficiência seja acompanhado de maior estabilização quanto à certeza do posicionamento institucional. Neste sentido:

“Dessa forma, pode-se afirmar que no primeiro nível de atuação da governança eleitoral ocorre a elaboração das regras que irão reger o processo eleitoral, dando



à governança eleitoral características normativas – eventualmente, legislativas. Já no segundo nível, tem-se o desenrolar do procedimento eleitoral em si, onde as regras previamente elaboradas e conhecidas são aplicadas para o propósito ao qual se destinam – as eleições –, dando à governança eleitoral características administrativas, ou seja, operacionais. No terceiro nível, são enfrentados e resolvidos os litígios envolvendo os participantes do processo eleitoral, atribuindo a ela características judiciais –resolutivas ou contenciosas.” (Crespo; Peixoto, 2024, p. 122)<sup>36</sup>

Não obstante, forçoso ressaltar que a atuação no nível de elaboração das regras não pode desconsiderar a dinâmica intrínseca do terceiro nível retromencionado – nível de resolução dos litígios ou rule of adjudication – na medida em que tais avanços de eficiência e de maior previsibilidade institucional devem surgir de maneira harmônica à independência material inerente ao Poder Judiciário, de modo a garantir que suas decisões guardem legitimidade e aceitação social.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada evidenciou que, apesar de avanços legislativos e institucionais, o combate ao abuso de poder político e econômico nas eleições brasileiras ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em regiões onde as práticas coronelistas têm raízes históricas profundas. A atuação da Justiça Eleitoral no Brasil, com destaque para o caso de Roraima, exemplifica como a judicialização das eleições é uma ferramenta relevante para combater práticas abusivas que comprometem a legitimidade do processo eleitoral e a isonomia entre os candidatos.

Embora a Justiça Eleitoral brasileira tenha se modernizado, introduzindo tecnologias como as urnas eletrônicas, que conferem maior segurança ao processo de votação, ainda há necessidade de aprimorar mecanismos de controle e fiscalização. A eficácia dessas medidas é limitada quando confrontada com práticas mais sofisticadas de abuso, que se adaptam às mudanças nas normativas e à evolução do sistema. Assim, a introdução de novas tecnologias deve vir acompanhada de ações que fortaleçam a transparência e ampliem a educação política, especialmente em regiões vulneráveis.

<sup>36</sup> CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes. Governança eleitoral e sua credibilidade institucional: uma análise do Caso Brasileiro. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 29, n.º 3, p. 114-142, set/dez. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.29.III.2669/>. Acesso em: 11 novembro 2024.



O caso do governador de Roraima evidencia as dificuldades da Justiça Eleitoral em lidar com a morosidade processual e com a complexidade probatória. A manutenção do governador em seu cargo até o trânsito em julgado de sua cassação ilustra o impacto limitado das sanções, que muitas vezes só produzem efeitos após o cumprimento parcial ou integral do mandato. Esse cenário alimenta um sentimento de impunidade e enfraquece a confiança pública no sistema eleitoral e no próprio Judiciário.

Para aprimorar a atuação da Justiça Eleitoral, é necessário repensar os processos e recursos protelatórios que impedem uma resposta ágil e eficaz. Reformas que limitem os recursos excessivos e estabeleçam critérios de admissibilidade poderiam agilizar o julgamento de casos de abuso de poder. Além disso, investimentos em capacitação dos agentes públicos e em tecnologias de monitoramento são fundamentais para enfrentar novos desafios, como o uso de redes sociais para disseminação de desinformação e manipulação eleitoral.

Cumpre assinalar, ainda, que a celeridade processual não se presta a um fim em si mesma, devendo ser compreendida como instrumento para assegurar a efetividade da jurisdição eleitoral, sempre em consonância com os princípios do devido processo legal, em suas dimensões formal e substancial.

A excessiva pressa na tramitação dos feitos pode culminar em decisões precipitadas, baseadas em instrução probatória insuficiente, com potencial para fragilizar a legitimidade dos julgados e fomentar a insegurança jurídica, razão pela qual torna-se imprescindível que eventuais reformas preservem espaço adequado para o pleno exercício da defesa e para a formação segura do convencimento judicial.

Essa cautela revela-se ainda mais relevante no âmbito das ações eleitorais que, por sua natureza, impõem sanções de elevada gravidade, como a cassação de mandatos eletivos e a decretação de inelegibilidade, cujos efeitos são intensos e, em muitos casos, irreversíveis. Neste aspecto, deve-se advertir a necessidade de conciliar a busca por eficiência processual com a robustez do contraditório e da ampla defesa, de modo a evitar nulidades capazes de comprometer a própria prestação jurisdicional ou mesmo de anular os avanços obtidos na repressão às práticas ilícitas.

A conclusão deste estudo destaca que, embora o Brasil tenha avançado na consolidação de um sistema eleitoral mais justo, ainda há muito a ser feito para assegurar a integridade do processo democrático. O combate ao abuso de poder político e econômico



requer um esforço contínuo e coordenado entre as instituições, além do apoio de uma sociedade civil organizada e vigilante, capaz de atuar como um contraponto ao poder político e econômico.

Em síntese, a Justiça Eleitoral, ao desempenhar um papel central na preservação da democracia, precisa adaptar-se continuamente aos desafios e às novas formas de manipulação do processo eleitoral. Somente com um sistema ágil, transparente e inclusivo será possível assegurar que as eleições reflitam a vontade genuína do eleitorado, fortalecendo assim o Estado Democrático de Direito no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. Abuso de poder nas competições eleitorais. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

AMARAL, Bárbara Mendes Lôbo. A tutela do discurso político para a consolidação democrática e preservação da possibilidade de oferecer oposição política por meio de manifestação negativa nas redes sociais - uma análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

BARBOZA, Juliana Costa. A (in) segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

BETTO, Frei. Políticas sociais mudam a cabeça do povo? Instituto Fome Zero, 2023. Disponível em: <https://ifz.org.br/politicas-sociais-mudam-a-cabeca-do-povo/>. Acesso em: 15 novembro 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600814-84. Relator Ministro: Benedito Gonçalves. Brasília-DF, 02 ago. 2023a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060047115. Relator Ministro: Raul Araujo Filho. Brasília-DF, 28 nov. 2023b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600437-74.2020.6.06.0079. Relator Ministro: André Mendonça. Brasília-DF, 12 set. 2024a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Recurso Ordinário Eleitoral nº 0602962-04.2022.6.06.0000. Relator Ministro: Alexandre de Moraes. Brasília-DF, 23 mai. 2024b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão do Recurso Ordinário nº 1.495/SP. Relator Ministro: Marcelo Ribeiro. Brasília-DF, 26 out. 2009.



CÂNDIDO, Joel José. Direito eleitoral brasileiro. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Edipro, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/>. Acesso em: 15 novembro 2024.

CHIARAMONTE, Maurício Augusto. Judicialização das eleições: perfil dos casos de abuso de poder no Tribunal Superior Eleitoral. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes. Governança eleitoral e sua credibilidade institucional: uma análise do Caso Brasileiro. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 29, n.º 3, p. 114-142, set/dez. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/ISSN.1982-0496.RDFD.V.29.III.2669/>. Acesso em: 11 novembro 2024.

COSTA FILHO, Ademar Aparecido da. Financiamento de campanhas eleitorais: análise e avaliação da decisão da ação declaratória de constitucionalidade 4650/DF. 190 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930: historiografia e história. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, Boris. A História do Brasil. 12. ed. 1. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; LIMA, Renal Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI. Revista Culturas Jurídicas, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 98-127, dez. 2016.

MENDES, Anna Paula Oliveira. O abuso do poder no direito eleitoral: uma necessária revisitação ao instituto. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953.

NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.



NOGUEIRA JÚNIOR, Flávio Aurélio. Novos tipos de abuso de poder: uma contribuição ao estudo a partir da interpretação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

PRADO JUNIOR, Caio. Evolução política do Brasil: colônia e império. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1933.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 261-275, 2014.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Justiça Eleitoral e representação democrática. In: ROCHA, Cármem Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RORAIMA. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima. Acórdão da Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600940-96.2022.6.23.0000. Relator Desembargador: Tânia Maria Brandão Vasconcelos. Roraima-RR, 23 jan. 2024.

SADEK, Maria Tereza. A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de. Democracia e informação: o voto nulo no Brasil. Revista Direitos Fundamentais e Democracia, vol. 22, n.º 1, p. 257-277, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdf.v22i1726/>. Acesso em: 11 novembro 2024.

SILVA, Bianca Maria Gonçalves e. Ilícitos eleitorais x violência política de gênero à luz da autenticidade eleitoral. 2024. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

SILVA, José Afonso da. O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235604>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/86rnskHcdX5ZwDJCSdXrNNp/>. Acesso em: 15 novembro 2024.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira. Cadernos Adenauer, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 11-25, set. 2014.

ZILIO, Rodrigo López. Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

RECEBIDO EM 10/01/2025  
APROVADO EM 19/11/2025  
RECEIVED IN 10/01/2025  
APPROVED IN 19/11/2025