



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FACULDADE DE DIREITO**

**PEDRO DE SOUZA JULIÃO**

**O IMPACTO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO  
DE COMPRA DE VOTOS A PARTIR DO PROCESSO Nº 0600311-  
53.2024.6.06.0024**

**FORTALEZA/CE**

**2026**

PEDRO DE SOUZA JULIÃO

O IMPACTO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO  
DE COMPRA DE VOTOS A PARTIR DO PROCESSO Nº 0600311-  
53.2024.6.06.0024

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientadora:** Profa. Raquel Ramos Machado.

**FORTALEZA**  
**2026**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- J1i JULIÃO, PEDRO DE SOUZA.  
O IMPACTO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO DE COMPRA DE VOTOS A PARTIR DO PROCESSO Nº 0600311-53.2024.6.06.0024 : ESTUDO DE CASO / PEDRO DE SOUZA JULIÃO. – 2026.  
59 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2026.  
Orientação: Profa. Dra. RAQUEL RAMOS MACHADO CAVALCANTE .
1. ABUSO DE PODER . 2. COMPRA DE VOTOS . 3. JUSTIÇA ELEITORAL . 4. DEMOCRACIA . 5. O IMPACTO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO DE COMPRA DE VOTOS A PARTIR DO PROCESSO Nº 0600311-53.2024.6.06.0024 . I. Título.

PEDRO DE SOUZA JULIÃO

O IMPACTO DO RESULTADO DAS ELEIÇÕES NA CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO  
DE COMPRA DE VOTOS A PARTIR DO PROCESSO Nº 0600311-  
53.2024.6.06.0024

Monografia apresentada ao curso de  
graduação em Direito, da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientadora:** Profa. Raquel Ramos  
Machado

Aprovada em: XX /XX /2026.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Raquel Ramos Machado (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Fernanda Cláudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestranda. Débora Hellen Bastos da Costa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, que me concedeu a graça e a oportunidade de concluir esta graduação. Sua fidelidade esteve presente em cada etapa dessa caminhada, sustentando-me nos momentos de cansaço, fortalecendo-me nas dificuldades e renovando minhas forças quando pensei em desistir.

Aos meus pais, Manuel Julião e Francisca Maria Julião, deixo registrada minha mais profunda gratidão. O amor, a confiança e o apoio de vocês foram fundamentais para que eu assumisse com responsabilidade esse desafio e seguisse firme até o fim. Agradeço também aos meus irmãos, Eliane, Katiane e Rodrigo, pelo apoio emocional, incentivo constante e pela presença que sempre me fortaleceu.

Aos meus sobrinhos, Natanael, Gisele, Angélica, Nailane, Naiane e Ezequiel, agradeço pelo carinho e pela alegria que sempre trouxeram aos meus dias. Em especial, expresso minha gratidão à minha irmã Katiane, que me acolheu em sua casa durante o período da graduação como um verdadeiro filho, oferecendo cuidado, amor e apoio incondicional.

Agradeço à minha liderança pastoral, aos pastores Assis Barroso e Mônica Barroso, pelas orações, conselhos e pelo exemplo de fé e dedicação. Aos meus líderes de célula, Camila Mendes e Jessé Sousa, pessoas que amo e considero meus irmãos em Cristo, agradeço pelo cuidado, amizade e apoio espiritual ao longo dessa jornada.

Sou grato também aos meus amigos da igreja, Francisco Nelson, Bárbara, Isabela, André, Carlos, Karol, Yuri, Nicole, Tatiana e Nakay, pelo carinho, incentivo e cuidado demonstrados em cada etapa dessa caminhada.

Aos meus amigos do coração, Pedro Leonardo e Vitória, expresso minha sincera gratidão por estarem sempre presentes, seja à distância ou pessoalmente, compartilhando apoio, afeto e palavras de incentivo que tanto significaram para mim. Ao meu querido Pedro Júnior e a Rogercio, agradeço pelas palavras amigas, pelas orações constantes e pelo cuidado demonstrado ao longo desse percurso.

Agradeço também ao meu amigo Francisco, uma pessoa especial que entrou na minha vida e se tornou sinônimo de companheirismo, alegria e amizade sincera.

Aos amigos de Sobral, Ismael, Milena, Raul, Demir e Anderson Borges, minha gratidão por permanecerem ao meu lado mesmo à distância, demonstrando que a verdadeira amizade supera o tempo e a geografia.

Aos meus primos Davi e Alessandro, agradeço pelo apoio e por me enxergarem como referência, o que sempre me motivou a seguir com responsabilidade, dedicação e compromisso.

À minha orientadora, Raquel Machado, deixo meu mais sincero agradecimento por aceitar me orientar, pela paciência, dedicação e por ser uma referência acadêmica e profissional. Estendo meus agradecimentos à banca examinadora, pela disponibilidade, atenção e pelas valiosas contribuições a este trabalho.

Agradeço à minha querida amiga Natalya Bonates, pela amizade e pelo apoio. Às meninas Érika, Talita, Jéssica e Kailane, agradeço por tornarem minhas tardes mais leves, marcadas por risadas, companheirismo e bons momentos.

Ao meu amigo José Nildo, agradeço pela presença constante e pelas conversas que me ajudaram a distrair, fortalecer e seguir em frente nos momentos necessários.

Agradeço ainda às pessoas com as quais Deus me abençoou, Pastor Alex e Rafael, pelo acolhimento, carinho e por sempre me receberem de maneira tão generosa e abençoada.

Por fim, agradeço à minha amiga Késsia e ao Rafa, pelo carinho e cuidado constantes. Não poderia deixar de mencionar Miqueias Feitosa e Kleberson, pessoas muito especiais em minha vida. Agradeço também a Ana Kelle, pelo apoio e pela amizade.

Agradeço a mim mesmo, Pedro Julião, por não desistir, por acreditar, confiar no Senhor e seguir firme até o fim. Valeu a pena cada momento vivido nessa caminhada.

Por fim, deixo meu agradecimento à Universidade Federal do Ceará, instituição que contribuiu de forma decisiva para meu crescimento pessoal e acadêmico, proporcionando maturidade e formação para enfrentar os desafios da vida profissional. Que Deus abençoe a todos que tiverem a oportunidade de ler esta monografia.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa a eficácia da atuação da Justiça Eleitoral no combate à compra de votos e ao abuso de poder político e econômico nas eleições brasileiras, a partir de uma abordagem teórica e prática. Parte-se da compreensão de que o voto constitui o núcleo da soberania popular e que sua violação compromete diretamente a legitimidade do regime democrático. Nesse contexto, o estudo examina os mecanismos jurídicos previstos no ordenamento eleitoral para coibir práticas ilícitas que distorcem a liberdade de escolha do eleitor e o equilíbrio da disputa eleitoral. Inicialmente, a pesquisa aborda a tipificação da compra de votos no Direito Eleitoral brasileiro, destacando sua evolução normativa e a persistência dessa prática como fenômeno social e político, mesmo diante de legislação rigorosa.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Compra de votos. Abuso de poder político. Justiça Eleitoral. Democracia.

## ABSTRACT

This Final Graduation Paper analyzes the effectiveness of the Brazilian Electoral Justice in combating vote-buying and the abuse of political and economic power in electoral processes, through a theoretical and practical approach. The study is grounded on the understanding that voting represents the core of popular sovereignty and that its violation directly undermines the legitimacy of the democratic system. In this context, the research examines the legal mechanisms established in Brazilian electoral law to restrain illicit practices that distort voters' freedom of choice and compromise the balance of electoral competition. Initially, the study addresses the legal classification of vote-buying in Brazilian Electoral Law, highlighting its normative evolution

**Keywords:** Electoral Law. Vote-buying. Abuse of political power. Electoral Justice. Democracy.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
ESEB	Estudo Eleitoral Brasileiro
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 COMPRA DE VOTOS: ENTRE A NORMA E A REALIDADE</b> .....	16
2.1 a previsão legal da compra de votos e sua evolução normativa .....	16
2.2 a realidade prática da captação ilícita de sufrágio no brasil.....	19
2.3 a prova da compra de votos: desafios e limites processuais.....	23
<b>3 CONEXÃO ENTRE COMPRA DE VOTOS E ABUSO DE PODER</b> .....	27
3.1 previsão legal e a evolução do abuso de poder político e econômico.....	27
3.2 a intersecção entre abuso de poder e compra de votos.....	30
3.3 a gravidade da conduta e a cumulatividade das sanções.....	34
<b>4 ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES: FORMAS, DESAFIOS E FRAGILIDADES DO SISTEMA</b> .....	39
4.1 o abuso de poder político e econômico nas eleições .....	39
4.2 a conexão entre abuso de poder e compra de votos.....	42
4.3 fragilidades da justiça eleitoral no combate ao abuso de poder: análise do processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024 (meruoca/ce).....	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

Falar de democracia é falar de confiança. Confiança nas instituições, na palavra dos candidatos e, sobretudo, na força do voto, um gesto silencioso que, em poucos segundos, decide o rumo de uma nação. No entanto, a história brasileira mostra que o voto nem sempre foi livre. Entre conquistas e retrocessos, a democracia precisou lutar para se firmar como valor essencial da vida pública. Por trás de cada eleição há uma tensão constante entre a vontade popular e o poder de quem tenta moldá-la.

É nesse espaço de disputa que surgem práticas como a compra de votos e o abuso de poder político e econômico, duas expressões distintas, mas unidas por um mesmo propósito: subverter a soberania popular e transformar o voto no instrumento mais puro da cidadania em moeda de troca ou instrumento de dominação.

O presente trabalho nasce dessa inquietação. E assim, busca compreender como, em pleno século XXI, o Brasil, mesmo possuindo uma das legislações eleitorais mais completas e severas do mundo, ainda enfrenta dificuldades para garantir a autenticidade das eleições. A questão, portanto, vai além da esfera normativa. Trata-se de um problema que é, ao mesmo tempo, jurídico, político, social e cultural. A compra de votos e o abuso de poder não são apenas infrações técnicas: são fenômenos que revelam fragilidades nas instituições, na consciência cidadã e na própria aplicabilidade do Direito Eleitoral.

Ao longo da história, o legislador brasileiro procurou cercar o processo eleitoral de garantias que asseguravam a liberdade do eleitor. A Lei nº 9.504/1997, em seu art. 41-A, criminaliza a compra de votos, punindo o candidato que doar, oferecer ou prometer vantagem de qualquer natureza em troca do voto. Já o art. 73 da mesma lei, em conjunto com o art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, define e reprime o abuso de poder político e econômico, isto é, o uso indevido de cargos, funções ou recursos financeiros para influenciar o resultado das eleições. Ambos os dispositivos, embora distintos, dialogam entre si e protegem o mesmo bem jurídico: a liberdade do voto e a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Contudo, a simples existência dessas normas não tem sido suficiente para impedir práticas que pretendem cooptar ou manipular o eleitor. A realidade brasileira demonstra que a corrupção eleitoral é um fenômeno resistente, enraizado em

tradições de clientelismo e na vulnerabilidade social de grande parte da população. Mesmo diante da tecnologia das urnas eletrônicas e de uma Justiça Eleitoral especializada, o sistema ainda convive com condutas que minam a legitimidade do processo democrático.

É nesse contexto que este estudo se insere. Ele parte da constatação de que o problema da corrupção eleitoral não está apenas na insuficiência das leis, mas também na dificuldade de sua aplicação concreta. O Direito Eleitoral surge, então, como um instrumento de defesa da democracia, mas que precisa, constantemente, repensar seus métodos e sua atuação para lidar com as novas formas de manipulação do voto.

A justificativa desta monografia repousa na importância de se refletir sobre o papel da Justiça Eleitoral na consolidação da democracia. Discutir a integridade das eleições é discutir o próprio futuro político do país. O voto livre é a base do regime democrático, e sua violação representa uma agressão direta à soberania popular. Assim, compreender as limitações e as potencialidades do sistema é uma forma de contribuir para seu aprimoramento e para o fortalecimento da cidadania.

A compra de votos talvez seja a forma mais visível e direta dessa corrupção. Ela expõe, de modo cru, as desigualdades sociais e políticas do país. Transformar o voto — símbolo da vontade popular em mercadoria é negar o próprio sentido da cidadania. Por outro lado, o abuso de poder político e econômico é mais sofisticado e insidioso: ocorre quando se utilizam as estruturas do Estado, as verbas públicas, os cargos ou a influência financeira para desequilibrar o pleito. Ambos, porém, produzem o mesmo efeito: comprometem a legitimidade das eleições e afastam a população da confiança nas instituições democráticas.

Esses dois fenômenos se interligam de maneira profunda. O abuso de poder muitas vezes se converte no meio pelo qual a compra de votos é viabilizada. Um programa social manipulado, uma obra inaugurada em período eleitoral, uma propaganda institucional travestida de informação pública todos esses são exemplos de como o poder político pode ser usado para criar dependência e gratidão, gerando o mesmo resultado que a troca direta de favores. Essa conexão entre os ilícitos eleitorais é uma das chaves de compreensão deste trabalho, pois ela mostra que a corrupção eleitoral nem sempre se dá às claras; muitas vezes, ela se mascara sob a aparência de legalidade.

Para compreender melhor essa intersecção entre norma e prática, o trabalho se apoia em Jair Jairo Gomes (2022), cuja doutrina é uma das mais respeitadas no campo do Direito Eleitoral. Para o autor, o abuso de poder, seja ele político ou econômico, consiste em “toda conduta que, valendo-se de posição privilegiada, compromete a normalidade e a legitimidade das eleições”. Gomes (2022) explica que o Direito Eleitoral não deve ser visto apenas como um instrumento de punição, mas também como um mecanismo de equilíbrio democrático, responsável por preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos e, principalmente, por educar a sociedade para a ética política.

Nessa mesma linha, Bruno Wilhelm Speck (2003) oferece uma contribuição empírica essencial para a discussão. Em seu estudo sobre o comportamento eleitoral no Brasil, o autor revela que 13,9% dos eleitores entrevistados afirmaram ter recebido oferta de bens ou favores em troca de votos. continuam alarmantes, pois retratam a persistência de uma cultura política baseada na troca e no favor, em detrimento da convicção e da consciência cidadã. A pesquisa de Speck (2003) demonstra que a compra de votos não é uma prática marginal, mas um fenômeno estrutural que desafia a efetividade das leis e a maturidade da democracia brasileira.

Dentro desse contexto teórico e social, o trabalho se ancora em um caso concreto que sintetiza as dificuldades da Justiça Eleitoral em enfrentar essas práticas, o Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE, envolvendo o município de Meruoca. A ação, movida pela coligação ‘Meruoca Merece Mais’, denunciava o uso de uma revista institucional custeada com recursos públicos, em período vedado pela legislação, com o objetivo de promover pessoalmente o prefeito-candidato. Segundo a denúncia, a conduta violava o art. 73, incisos II e IV, da Lei das Eleições, configurando abuso de poder político. O caso ilustra com precisão o problema central que move esta pesquisa.

Entretanto, apesar da gravidade das alegações, o processo foi extinto sem resolução de mérito, em razão da ausência de regularização da representação processual. À primeira vista, poderia parecer tratar-se apenas de uma falha de natureza técnica. Contudo, em uma análise mais aprofundada, evidencia-se um problema de caráter simbólico e estrutural: a prevalência da forma sobre o conteúdo. Uma denúncia juridicamente relevante, apta a suscitar o debate acerca do uso

indevido de recursos públicos e do desequilíbrio do pleito, encerrou-se sem qualquer apreciação de mérito. Tal desfecho revela uma das fragilidades do sistema eleitoral brasileiro, na medida em que o excessivo formalismo processual, em determinadas situações, impede que a Justiça Eleitoral alcance o núcleo substancial das questões democráticas submetidas à sua apreciação. isso é uma análise que deve estar no próprio capítulo)

O ordenamento jurídico eleitoral é sólido, detalhado e coerente, mas a sua aplicabilidade é frequentemente prejudicada por entraves processuais, por limitações probatórias e por uma cultura jurídica ainda voltada mais à forma do que ao conteúdo. Meruoca, nesse sentido, não é apenas um caso isolado, mas um retrato das dificuldades enfrentadas pela Justiça Eleitoral em sua missão de proteger o voto e a legitimidade das eleições.

A partir dessa constatação, o trabalho levanta sua problemática central: Como a Justiça Eleitoral brasileira pode garantir a aplicação efetiva das normas que combatem a compra de votos e o abuso de poder político e econômico, diante das barreiras processuais e estruturais que limitam sua atuação?

A hipótese que orienta o estudo é a de que, embora a legislação eleitoral brasileira seja avançada e coerente, a eficácia prática das normas ainda é limitada por obstáculos formais e culturais. Em muitos casos, o rigor técnico e a exigência de provas robustas acabam inviabilizando a apreciação de condutas graves, gerando a sensação de impunidade e fragilizando a confiança pública nas instituições democráticas.

O trabalho, além da introdução e considerações finais, está dividido em três capítulos. O primeiro apresenta a fundamentação teórica sobre a compra de votos, analisando sua previsão legal, a evolução histórica de sua tipificação e as dificuldades de comprovação do ilícito. Nesse capítulo, o objetivo é demonstrar que, embora o legislador tenha avançado na definição do crime, a prática ainda resiste como fenômeno político e cultural, associado à vulnerabilidade socioeconômica e à tradição clientelista.

No segundo capítulo, aprofunda-se o debate, discutindo a conexão entre compra de votos e abuso de poder político e econômico. O texto mostra que esses ilícitos, embora distintos em seus fundamentos legais, são complementares na prática,

pois ambos têm o mesmo resultado: a violação da liberdade do voto e o desequilíbrio da disputa eleitoral.

A doutrina de Jair Jairo Gomes (2022) é essencial nesse ponto, pois esclarece que a gravidade da conduta deve ser o critério determinante para a aplicação das sanções, garantindo que a punição seja proporcional e justa.

No terceiro capítulo, por sua vez, é dedicado à análise crítica da atuação da Justiça Eleitoral e de suas fragilidades institucionais. Utilizando o caso de Meruoca como referência empírica. O capítulo examina como o formalismo processual, a escassez de provas, a estrutura limitada e as oscilações interpretativas contribuem para a ineficiência da repressão aos abusos. O estudo evidencia que o problema não está na ausência de lei, mas na dificuldade de torná-la aplicável e pedagógica, de modo a prevenir novas violações e reforçar a confiança social na lisura das eleições.

Metodologicamente, o trabalho adota o método dedutivo, partindo da teoria para o caso concreto. Também faz uso dos métodos histórico, analítico e documental, combinando a leitura doutrinária e jurisprudencial com a análise do processo de Meruoca. Essa abordagem permite não apenas examinar o texto da lei, mas compreender seu impacto real e suas limitações práticas na defesa da legitimidade das eleições.

Ao longo da pesquisa, a intenção é oferecer uma leitura equilibrada e honesta da Justiça Eleitoral: reconhecer seus avanços, apontar suas falhas e, principalmente, sugerir caminhos para seu fortalecimento. A monografia demonstra que o sistema eleitoral brasileiro, apesar de moderno e detalhado, ainda sofre com lacunas que impedem a plena concretização dos princípios da igualdade e da liberdade política.

Mais do que um exercício acadêmico, este trabalho pretende ser um convite à reflexão. Ele busca despertar a consciência de que o voto é um patrimônio coletivo, e que sua proteção não cabe apenas à Justiça Eleitoral, mas a todos os cidadãos que acreditam na democracia como valor e como prática.

Como lembra Jair Jairo Gomes (2022, pag 44), “a democracia não se sustenta apenas em urnas eletrônicas, mas em consciências despertas”. Essa frase resume o espírito desta pesquisa: acreditar que o poder é legítimo apenas quando nasce a liberdade e o respeito à vontade popular. Assim, o estudo que aqui se apresenta não pretende apenas apontar falhas, mas contribuir para que a Justiça

Eleitoral continue evoluindo, aproximando o Brasil do ideal de uma democracia verdadeiramente justa, ética e participativa.

## **2 COMPRA DE VOTOS: ENTRE A NORMA E A REALIDADE**

O voto ocupa posição central na estrutura de qualquer democracia moderna, funcionando como o principal meio de concretização da soberania popular. Ele não se limita a um gesto individual realizado no dia da eleição; é, sobretudo, a expressão da participação política de cada cidadão, materializando a máxima de que todo poder emana do povo. No caso brasileiro, essa concepção encontra fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que estabelece: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Esse dispositivo revela a essência do sistema democrático e coloca o sufrágio universal como núcleo de legitimidade das instituições públicas.

### **2.1 A previsão legal da compra de votos e sua evolução normativa**

Para se compreender a importância do voto como instrumento de soberania popular, é necessário recordar seu processo histórico de construção. No Brasil, durante o período imperial, o direito ao voto era restrito a homens livres, maiores de 25 anos e que atendessem a requisitos censitários de renda. A exclusão era evidente: mulheres, analfabetos, escravizados e pobres estavam fora da arena política. (CARVALHO, 2018, p. 29–31)

Com a Proclamação da República, alguns avanços ocorreram, mas o sufrágio ainda era limitado. Apenas em 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, e em 1934, com a primeira Constituição republicana a reconhecer o voto feminino, iniciou-se o processo de democratização efetiva do sufrágio. O ápice dessa trajetória ocorreu em 1988, quando a Constituição Cidadã universalizou o direito ao voto, estabelecendo-o como cláusula pétrea da democracia brasileira.

Esse percurso histórico evidencia que o voto não é uma dádiva, mas uma conquista, alcançada após lutas sociais e políticas que buscaram ampliar a

participação cidadã. Nesse sentido, a importância do voto ultrapassa sua dimensão formal: ele representa a vitória da cidadania sobre sistemas excludentes e elitistas. É, portanto, um patrimônio democrático que deve ser protegido contra qualquer tentativa de manipulação ou corrupção. (GOMES, 2022, p. 43–45).

Do ponto de vista jurídico, o voto possui uma natureza complexa, pois reúne elementos de direito e de dever. É, de um lado, direito público subjetivo, assegurando ao cidadão a possibilidade de participar da escolha de seus representantes. Mas é também dever cívico, já que o ordenamento brasileiro adota o voto obrigatório para a maioria dos eleitores, justamente para assegurar ampla participação e legitimidade ao processo eleitoral.

José Afonso da Silva (2024) define o voto como ato político de relevância coletiva, pois, embora exercido individualmente, repercute sobre toda a sociedade, contribuindo para a formação da vontade geral. Da mesma forma, José Jairo Gomes (2022) entende que o voto é a mais genuína expressão da cidadania, funcionando como instrumento de igualdade política, visto que cada eleitor, independentemente de sua condição social, econômica ou cultural, dispõe de um voto de igual valor.

Esse caráter igualitário do voto é um de seus aspectos mais relevantes. Em um país marcado por profundas desigualdades, o sufrágio funciona como um espaço de compensação, no qual a voz do mais pobre vale o mesmo que a do mais rico. Dalmo Dallari (2013) observa que, na democracia, a igualdade jurídica encontra no voto seu ponto de realização mais concreta, pois é nele que a cidadania política se exerce em condições equânimes. Nesse sentido, o voto não apenas legitima o poder político, mas também simboliza um espaço de igualdade formal, que, embora limitado, carrega grande potencial transformador.

Por essa razão, qualquer prática que distorça a liberdade de escolha do eleitor ameaça não apenas um direito individual, mas a própria legitimidade do sistema democrático. Entre essas práticas, destaca-se a compra de votos, que reduz o sufrágio à condição de mercadoria. Ao aceitar vantagens em troca de seu voto, o eleitor compromete a integridade do processo eleitoral e enfraquece o princípio da soberania popular.

Marlon Jacinto Reis (2010), ao analisar o fenômeno, distingue entre voto imposto, voto negociado e voto consciente. O voto imposto decorre de coerções ou pressões, o voto negociado é fruto da troca por benefícios imediatos, enquanto o voto

consciente é aquele que reflete a livre manifestação da vontade cidadã. O valor democrático do voto reside justamente nessa última modalidade, cuja preservação deve ser prioridade do Estado e da sociedade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral reforça o valor do voto como fundamento da democracia. O STF, ao julgar a fidelidade partidária, destacou que o mandato político pertence ao partido, mas que o voto é manifestação de confiança do eleitor, o que demonstra sua centralidade na vida política.

O TSE, por sua vez, em reiteradas decisões sobre o art. 41-A da Lei das Eleições, afirma que a compra de votos atinge diretamente a soberania popular, pois compromete a autenticidade do sufrágio e a lisura do pleito. A Corte Eleitoral tem consolidado entendimento de que não é necessário comprovar que a prática de compra de votos alterou o resultado da eleição para que se configure o ilícito, justamente porque a gravidade está na violação do valor democrático do voto em si.

Essa posição jurisprudencial revela a preocupação do Judiciário em proteger o voto contra qualquer forma de corrupção. Se o ilícito dependesse da comprovação de alteração no resultado, práticas menores, mas igualmente nocivas, poderiam ser toleradas, corroendo lentamente a democracia. Ao considerar a simples ocorrência da compra de votos como suficiente para a configuração do ilícito, o TSE reafirma que o valor do sufrágio está, na sua liberdade e autenticidade, independentemente da dimensão de sua repercussão.

Além de sua importância jurídica, o voto tem um valor simbólico e pedagógico. Ele representa o momento em que o cidadão se reconhece como parte ativa da sociedade e participa da construção do futuro coletivo. Ao votar, o indivíduo não apenas escolhe representantes, mas reafirma sua confiança nas instituições e sua crença na democracia como caminho para a transformação social. Alexandre de Moraes (2023) destaca que o voto é o elo mais direto entre o povo e o Estado, constituindo o instrumento mais eficaz de legitimação do poder político. Esse simbolismo faz com que cada eleição seja mais do que uma disputa de candidatos: é um rito de reafirmação democrática.

A experiência comparada demonstra a relevância do voto em diferentes contextos. Nos Estados Unidos, onde o sufrágio é facultativo, observa-se elevada taxa de abstenção, o que gera questionamentos sobre a representatividade dos eleitos.

Em Portugal e França, o voto também é facultativo, mas a cultura política garante maior engajamento da população. O Brasil, ao adotar o voto obrigatório, busca assegurar altos índices de comparecimento às urnas, fortalecendo a legitimidade das escolhas realizadas. Embora alvo de críticas, o voto obrigatório é justificado como medida de fortalecimento da cidadania em sociedades em processo de consolidação democrática.

Contudo, mesmo com tais garantias, o voto enfrenta desafios contemporâneos. O avanço das tecnologias trouxe novas formas de manipulação política, como a disseminação de desinformação e fake news, capazes de influenciar significativamente a vontade do eleitor. Além disso, o poder econômico continua exercendo forte impacto nas campanhas, ainda que a legislação imponha limites a gastos e doações. Essas ameaças demonstram que a defesa do valor do voto exige constante vigilância e adaptação do sistema jurídico. (GOMES, 2022)

Outro aspecto atual é a discussão sobre democracia digital e novas formas de participação. O Brasil já adota o voto eletrônico, reconhecido internacionalmente como exemplo de eficiência e segurança. Contudo, o debate sobre ampliar o voto remoto ou adotar mecanismos digitais diretos deve sempre ser pautado pela preservação da liberdade e do sigilo do sufrágio. Qualquer inovação tecnológica deve ter como parâmetro fundamental a proteção do valor democrático do voto.

Diante desse panorama, o voto se apresenta não apenas como um ato jurídico, mas como o fundamento da legitimidade democrática. Seu valor transcende a contagem numérica de votos e reside na sua capacidade de refletir a vontade popular de forma livre, igualitária e consciente. A proteção do voto, portanto, não é apenas uma obrigação do Estado, mas um compromisso da sociedade. (SILVA,2024)

Assim entende-se que o voto é o maior patrimônio da democracia brasileira, conquistado a duras penas ao longo da história e constantemente ameaçado por práticas ilícitas e distorções sociais. Proteger o voto significa proteger a própria democracia. E, qualquer medida voltada à defesa do sufrágio deve ser encarada como prioridade, pois sem voto livre e autêntico não há soberania popular, e sem soberania popular não há legitimidade no exercício do poder.

## **2.2 A realidade prática da captação ilícita de sufrágio no Brasil**

A liberdade do voto constitui uma das garantias mais fundamentais do processo democrático. Não basta que o eleitor tenha o direito formal de participar das eleições; é necessário que sua escolha seja livre, consciente e desprovida de interferências externas que possam distorcer sua vontade.

A Constituição de 1988 ao consagrar a soberania popular e o sufrágio universal, direto e secreto, visou assegurar que cada cidadão pudesse manifestar sua opção política sem coação, sem intimidação e sem condicionamentos materiais. Todavia, na realidade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais e econômicas, a liberdade do voto revela-se vulnerável a práticas que exploram a fragilidade do eleitor e comprometem a autenticidade do processo eleitoral.

O Brasil é um país que convive com índices elevados de pobreza e desigualdade. Apesar de avanços sociais ocorridos nas últimas décadas, a exclusão econômica ainda é uma constante, especialmente em regiões periféricas e rurais (SPECK,2003). Essa realidade cria condições propícias para a manipulação do voto por meio da concessão de benefícios imediatos, ainda que de pequena monta, como cestas básicas, dinheiro em espécie ou promessas de empregos.

O eleitor, diante da carência cotidiana, tende a ceder à tentação de trocar seu voto por vantagens que supram necessidades urgentes, como alimentação ou medicamentos. Essa dinâmica revela que o voto, em tais circunstâncias, deixa de ser expressão autêntica da vontade política para se transformar em moeda de troca, negociada entre candidato e eleitor.

Esse fenômeno, conhecido como clientelismo eleitoral, tem raízes históricas no Brasil, remontando ao período do coronelismo e à lógica das relações de poder personalizadas. No passado, os chamados “coronéis” exerciam controle político sobre comunidades inteiras, garantindo votos em troca de favores, empregos ou proteção. (CARVALHO, 2018)

Embora o cenário institucional tenha se modificado com a redemocratização e com o fortalecimento da Justiça Eleitoral, as práticas clientelistas permanecem em diferentes formas, muitas vezes disfarçadas em ações assistencialistas ou promessas de benesses individuais. Essa herança histórica contribui para a perpetuação da vulnerabilidade do voto, mostrando que o problema não é apenas jurídico, mas também cultural e social.

A doutrina eleitoral tem se debruçado sobre essa problemática. Marlon Jacinto Reis (2010), ao tratar do voto consciente, alerta que a democracia só se consolida quando o eleitor exerce sua escolha de maneira livre e informada, com base em critérios de avaliação crítica dos projetos e propostas apresentados.

Quando a necessidade econômica se sobrepõe à liberdade de escolha, o sufrágio perde seu caráter democrático e passa a refletir a desigualdade social que estrutura o país. Dalmo Dallari reforça esse entendimento ao afirmar que a cidadania plena somente é possível quando se assegura igualdade material entre os indivíduos, condição que, no Brasil, ainda se encontra distante da realidade. (DALLARI, 2013)

Além da pobreza material, outros fatores contribuem para a fragilidade da liberdade do voto. A falta de educação política e de informação qualificada dificulta a compreensão do eleitor acerca de seus direitos e responsabilidades. Em contextos de baixa escolaridade, o voto tende a ser mais suscetível à manipulação, seja pela desinformação, seja pela promessa de vantagens imediatas. A ausência de uma cultura política consolidada reforça a vulnerabilidade, pois o eleitor muitas vezes não se percebe como sujeito ativo do processo democrático, mas como beneficiário de relações clientelistas.

O Tribunal Superior Eleitoral tem reiterado, em sua jurisprudência, que a compra de votos representa grave afronta à liberdade do voto e à legitimidade das eleições. Em diversos julgados, a Corte reconheceu que a entrega de benefícios, mesmo de pequeno valor, compromete a autenticidade do sufrágio, sendo suficiente para caracterizar a captação ilícita de votos prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Essa posição revela a compreensão de que a liberdade do voto não pode ser relativizada em função do valor da vantagem oferecida. A gravidade da conduta não está na quantia envolvida, mas no fato de que qualquer benefício capaz de influenciar o eleitor corrompe o processo democrático.

Nesse sentido, é importante destacar que a vulnerabilidade do voto não se limita ao eleitor individualmente considerado, mas afeta o sistema democrático como um todo.

Quando a escolha eleitoral resulta de negociações materiais e não de convicções políticas, o processo perde sua legitimidade, e o eleito deixa de representar a vontade popular para se tornar produto de práticas ilícitas. Essa distorção compromete a igualdade entre os candidatos, favorecendo aqueles que

dispõem de maiores recursos econômicos para investir em práticas ilegítimas de captação de sufrágio.

Outro aspecto relevante é a conexão entre fatores econômicos e desigualdade regional. Estudos do próprio TSE revelam que a maior parte das denúncias de compra de votos se concentra em regiões de maior vulnerabilidade social, especialmente no interior do Nordeste e em áreas periféricas de grandes centros urbanos. Essa correlação evidencia que a prática não é fenômeno isolado, mas diretamente associado às condições socioeconômicas da população. Portanto, combater a compra de votos exige não apenas repressão jurídica, mas também políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à promoção da cidadania.

Destaca-se que a vulnerabilidade do voto está ligada à fragilidade institucional. Quando o Estado não assegura direitos básicos como saúde, educação e segurança, abre espaço para que candidatos se apresentem como provedores individuais desses serviços, criando uma relação de dependência que favorece práticas ilícitas. Adriano Soares da Costa (COSTA, 2018) observa que, em tais contextos, o eleitor tende a enxergar o voto não como instrumento de transformação coletiva, mas como oportunidade de resolver necessidades imediatas, ainda que de forma precária. Essa percepção distorce a finalidade democrática do sufrágio e reforça sua vulnerabilidade.

Em complemento, o fenômeno da desinformação, amplificado pelas redes sociais, também fragiliza a liberdade do voto. Notícias falsas, campanhas de manipulação e uso indevido de ferramentas digitais influenciam a decisão do eleitor, muitas vezes sem que ele perceba. Embora distinto da compra de votos, esse problema revela outra face da vulnerabilidade do sufrágio, demonstrando que a liberdade de escolha pode ser corrompida não apenas por fatores materiais, mas também por fatores informacionais.

Diante desse cenário, é necessário refletir sobre soluções capazes de fortalecer a liberdade do voto. Em primeiro lugar, é fundamental que o Estado invista em políticas de combate à desigualdade social, garantindo condições mínimas de dignidade para todos os cidadãos. Apenas quando o eleitor estiver livre da carência material é que poderá exercer seu voto de forma plenamente consciente. Em segundo lugar, é imprescindível ampliar os programas de educação política e cidadã, promovendo o esclarecimento sobre os direitos eleitorais e a importância do voto livre.

Por fim, é necessário fortalecer a fiscalização e a repressão à compra de votos, assegurando que os responsáveis por tais práticas sejam efetivamente punidos.

Por isso, a liberdade do voto no Brasil enfrenta sérios desafios decorrentes de fatores sociais e econômicos. A pobreza, a desigualdade, a falta de educação política e a fragilidade institucional criam um ambiente em que o sufrágio se torna vulnerável à manipulação e à corrupção. Proteger a liberdade do voto significa, portanto, enfrentar esses problemas estruturais, garantindo que cada cidadão possa exercer sua escolha de maneira livre, consciente e informada. Somente assim será possível assegurar que o voto continue sendo verdadeiro instrumento de soberania popular e fundamento da democracia brasileira.

### **2.3 A prova da compra de votos: desafios e limites processuais**

A democracia brasileira enfrenta inúmeros desafios, mas talvez nenhum seja tão persistente quanto a relação entre desigualdade social e prática da compra de votos. Esse problema não é apenas jurídico, mas também político, cultural e, sobretudo, social. Ele revela como as estruturas de exclusão, presentes na vida cotidiana de milhões de brasileiros, abrem espaço para que o sufrágio – que deveria ser a expressão livre da soberania popular – se torne vulnerável e até mesmo negociado em contextos de miséria e necessidade. Em outras palavras, a desigualdade não apenas fragiliza a cidadania, mas alimenta práticas ilícitas que corroem a legitimidade das eleições e comprometem a essência do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 1º, que a República se funda na cidadania e na dignidade da pessoa humana. Contudo, esses princípios fundamentais ainda estão longe de serem plenamente realizados, sobretudo quando observamos a realidade de comunidades inteiras que vivem em condições precárias de moradia, saúde, educação e trabalho. Esse cenário de exclusão social se reflete diretamente no processo eleitoral, pois cria um eleitorado vulnerável, mais suscetível a aceitar benefícios imediatos em troca de seu voto. Como bem observa José Jairo Gomes (2022, p. 415), “a compra de votos atenta contra a essência da democracia, pois transforma a vontade do cidadão em objeto de barganha”. Essa afirmação revela que a prática não pode ser dissociada do contexto social que a torna possível.

Historicamente, o Brasil sempre conviveu com práticas clientelistas. Desde o período do coronelismo, as relações políticas eram pautadas por trocas entre favores pessoais e votos. Os chamados “currais eleitorais” ilustravam a lógica de dependência, em que o eleitor não votaria de forma autônoma, mas como parte de uma rede de compromissos pessoais. Ainda que a Constituição de 1988 e a atuação da Justiça Eleitoral tenham reduzido significativamente esses mecanismos, eles não desapareceram. O clientelismo permanece em novas formas, muitas vezes mascarado em promessas de assistência individualizada, reforçando o ciclo de dominação política. Marlon Jacinto Reis (2010, p. 87), ao estudar esse fenômeno, explica que “a vulnerabilidade social é explorada por políticos que transformam a miséria em instrumento de perpetuação no poder”.

A desigualdade não se manifesta apenas no aspecto econômico, mas também na esfera educacional e informacional. O baixo nível de escolaridade e a falta de acesso à informação de qualidade tornam muitos eleitores mais suscetíveis à manipulação. Em contextos de desinformação, a promessa de vantagens imediatas pode ser mais persuasiva do que projetos políticos de longo prazo. Dalmo Dallari (2016, p. 145), ao tratar da cidadania, afirma que “o voto só é verdadeiramente livre quando o cidadão dispõe de condições de dignidade que lhe permitam exercer sua liberdade com consciência”. Ou seja, sem justiça social, não há voto plenamente livre.

A Justiça Eleitoral tem reconhecido essa realidade em sua jurisprudência. Em decisão paradigmática, o TSE afirmou que a entrega de benefícios de pequena monta, em contextos de vulnerabilidade, pode ser suficiente para configurar a compra de votos. No Recurso Especial Eleitoral nº 25.703/BA, o Tribunal deixou claro que, em regiões de pobreza, até mesmo quantias irrisórias podem comprometer a liberdade do voto. Esse entendimento é coerente com a lógica de que a gravidade da conduta não depende do valor envolvido, mas do impacto que causa na autonomia do eleitor. Em tais contextos, a desigualdade age como catalisador da prática ilícita, perpetuando um ciclo vicioso em que candidatos se aproveitam da necessidade alheia para garantir apoio político.

Outro ponto importante é que a desigualdade não afeta todos os eleitores da mesma forma. Estudos do TSE demonstram que a maior parte das denúncias de compra de votos se concentra em regiões mais pobres, especialmente no interior do Nordeste e em áreas periféricas das grandes cidades. Isso significa que a

vulnerabilidade social tem um recorte territorial claro, atingindo mais intensamente as comunidades já marginalizadas. Esse dado revela que a prática da compra de votos não é homogênea, mas segue o mapa da desigualdade brasileira. Onde há mais carência, há também maior incidência de práticas ilícitas.

Adriano Soares da Costa (2020, p. 298) explica que “a corrupção eleitoral floresce em ambientes de desigualdade, pois o voto deixa de ser percebido como instrumento de cidadania e passa a ser tratado como moeda de sobrevivência”. Essa constatação é fundamental, porque mostra que a desigualdade não apenas favorece a prática da compra de votos, mas também modifica a própria percepção que o eleitor tem sobre o ato de votar. Em vez de enxergar o sufrágio como meio de transformação coletiva, ele passa a vê-lo como oportunidade individual de obter algum benefício imediato.

Essa realidade gera uma consequência preocupante: a perpetuação no poder de grupos políticos que se beneficiam desse ciclo. A compra de votos, alimentada pela desigualdade, fortalece lideranças que não têm interesse em modificar as condições sociais que tornam possível a prática ilícita. Assim, cria-se um círculo vicioso: a desigualdade favorece a compra de votos, que, por sua vez, perpetua no poder aqueles que lucram com a manutenção da desigualdade. Romper com esse ciclo exige mais do que a aplicação de sanções jurídicas; requer mudanças estruturais na sociedade.

Nesse ponto, é importante destacar o papel da Lei nº 9.840/1999, fruto da primeira iniciativa popular de combate à corrupção eleitoral no Brasil. Essa lei incluiu o art. 41-A na Lei das Eleições, tipificando expressamente a compra de votos e estabelecendo sanções severas, como a cassação do registro ou diploma do candidato. Essa inovação legislativa representou um avanço significativo, mas, sozinha, não é capaz de eliminar a prática. Como lembra José Afonso da Silva (2018, p. 344), “o voto só é autêntico quando exercido em liberdade real, o que não se concilia com a miséria e a exclusão social”. Em outras palavras, a lei é necessária, mas insuficiente: sem políticas públicas que reduzam a desigualdade, a compra de votos continuará a encontrar espaço.

A jurisprudência do TSE reforça essa compreensão ao adotar posição firme contra a prática, ainda que em casos de pequena repercussão. Em decisões mais recentes, a Corte Eleitoral tem enfatizado que a captação ilícita de sufrágio configura

ilícito grave em si mesmo, independentemente de comprovação de que alterou o resultado das eleições. Isso significa que o foco está na proteção da liberdade do voto e não apenas no impacto concreto da prática. Esse posicionamento é fundamental para assegurar a integridade do processo eleitoral, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

Comparativamente, outros países da América Latina também enfrentam desafios semelhantes. Em nações como México e Honduras, estudos apontam que a desigualdade social é um dos principais fatores que favorecem a compra de votos. Isso mostra que o problema não é exclusivo do Brasil, mas uma realidade em democracias marcadas por altos índices de pobreza. No entanto, o caso brasileiro chama atenção pela magnitude do fenômeno e pela persistência histórica de práticas clientelistas.

Diante desse quadro, quais seriam as possíveis soluções? Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a repressão jurídica, embora essencial, não é suficiente. É preciso avançar em políticas públicas de combate à desigualdade, ampliando o acesso a direitos sociais básicos e fortalecendo a cidadania. Em segundo lugar, é fundamental investir em educação política, capacitando os eleitores a compreenderem a importância do voto livre e a resistir às tentativas de manipulação. Por fim, é preciso fortalecer os mecanismos de fiscalização, garantindo que as denúncias de compra de votos sejam efetivamente investigadas e punidas. Somente com uma abordagem integrada, que una repressão jurídica e políticas sociais, será possível enfrentar de forma eficaz a influência da desigualdade na perpetuação da compra de votos.

Em síntese, a compra de votos não pode ser analisada apenas como um ilícito isolado. Ela é, antes de tudo, consequência de uma sociedade profundamente desigual, que fragiliza a liberdade do voto e compromete a autenticidade da democracia.

Enquanto a desigualdade estrutural não for enfrentada de maneira séria e consistente, a prática continuará a se repetir, corroendo a legitimidade do processo eleitoral. Assim, proteger o voto significa também lutar contra a desigualdade, pois somente em uma sociedade mais justa e igualitária será possível assegurar que o sufrágio cumpra sua verdadeira função: ser instrumento de soberania popular e expressão livre da vontade cidadã.

### **3 CONEXÃO ENTRE COMPRA DE VOTOS E ABUSO DE PODER**

A compra de votos, tradicionalmente conhecida como captação ilícita de sufrágio, constitui uma das práticas mais nocivas à democracia representativa e ao Estado de Direito. Ao mercantilizar a vontade popular, transforma o eleitor de sujeito autônomo em mero objeto de barganha política, corroendo a legitimidade das eleições e comprometendo o princípio da soberania popular, previsto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

#### **3.1 Previsão legal e a evolução do abuso de poder político e econômico**

A gravidade dessa conduta levou o legislador brasileiro, ao longo das últimas décadas, a construir um aparato normativo específico para preveni-la e reprimi-la, com especial destaque para o art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 9.840/1999. Todavia, a efetividade desse regime jurídico enfrenta desafios práticos significativos, como demonstram tanto as pesquisas empíricas sobre o fenômeno quanto processos concretos julgados pela Justiça Eleitoral, a exemplo do caso de Meruoca, analisado adiante.

A repressão à compra de votos não foi sempre clara e direta em nosso ordenamento. Antes da edição da Lei nº 9.840/1999, a prática era enfrentada de maneira indireta, sobretudo com base nas disposições da Lei Complementar nº 64/1990, que trata do abuso de poder econômico e político, e em dispositivos do Código Eleitoral de 1965. Esse arranjo normativo apresentava limitações evidentes, pois exigia a demonstração de desequilíbrio no pleito ou de impacto concreto no resultado da eleição, algo de difícil comprovação em práticas que, por sua natureza, se desenvolvem de forma clandestina e pulverizada. Assim, durante muito tempo, a Justiça Eleitoral conviveu com denúncias de compra de votos que não resultaram em punições eficazes, alimentando a sensação de impunidade e fragilizando a confiança social no processo eleitoral.

A pressão por mudanças veio da sociedade civil, por meio de movimentos organizados que denunciaram a banalização da compra de votos nas campanhas eleitorais. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), articulando

entidades religiosas, associações civis e juristas, desempenhou papel decisivo ao coletar mais de um milhão de assinaturas para propor a lei que culminaria na inserção do art. 41-A na Lei das Eleições. Esse dispositivo estabeleceu que incorre em captação ilícita de sufrágio o candidato que doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor vantagem pessoal de qualquer natureza, desde que com finalidade eleitoral. A sanção prevista é severa: cassação do registro ou diploma e aplicação de multa. A inovação central consistia em afastar a necessidade de demonstrar impacto no resultado eleitoral, bastando a comprovação da conduta ilícita, ainda que em relação a um único eleitor.

Essa evolução normativa representou uma mudança de paradigma. Antes a preocupação estava em coibir práticas que alterassem o resultado da eleição de forma significativa, a partir de 1999 o foco passou a ser a proteção da liberdade individual do eleitor. O bem jurídico tutelado deixou de ser apenas a igualdade formal na disputa, passando a abranger a autenticidade do voto como expressão autônoma da vontade popular. Em outras palavras, o sistema passou a reconhecer que a democracia não se compromete apenas quando milhares de votos são comprados, mas também quando a vontade de um único eleitor é corrompida por promessas ou vantagens indevidas.

A doutrina reconhece a importância dessa virada. Jair Jairo Gomes (2022) observa que a criação do art. 41-A reforçou a tutela da liberdade do voto, antecipando a proteção jurídica para punir a mera promessa ou oferta de vantagem, independentemente de sua efetivação. Esse caráter preventivo é essencial para combater um ilícito cuja própria natureza dificulta a produção de provas.

Bruno Wilhelm Speck (2003), em estudo empírico pioneiro, já havia apontado que 13,9% dos eleitores brasileiros relataram ter recebido ofertas de bens, favores ou vantagens em troca de votos nas eleições municipais de 2000, revelando a dimensão estrutural do problema. Esses dados demonstram que a compra de votos não é exceção, mas prática disseminada, exigindo instrumentos jurídicos capazes de reprimir até mesmo condutas aparentemente isoladas.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que a configuração da captação ilícita de sufrágio não exige comprovação de alteração do voto do eleitor. No Recurso Especial Eleitoral nº 25.935/MA, a Corte deixou claro que o sigilo do voto impede tal aferição e que seria ilógico exigir prova

impossível. O que se busca proteger é a liberdade do eleitor, ameaçada quando lhe é oferecida vantagem em troca do voto. Em outro precedente relevante, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36.539/PI, o TSE reconheceu que a captação ilícita pode ser demonstrada por meio de provas indiciárias e testemunhais, desde que consistentes, justamente porque raramente haverá documentos formais de uma transação eleitoral ilícita.

A preocupação em resguardar a autenticidade do voto também se reflete em dispositivos complementares, como o art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que estabelece condutas vedadas a agentes públicos, entre elas a promoção pessoal por meio de publicidade institucional em período eleitoral. Embora distinto do art. 41-A, o art. 73 compartilha da mesma finalidade: impedir que recursos públicos sejam utilizados para influenciar a escolha do eleitor. A relação entre esses dispositivos pode ser ilustrada pelo Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE.

Nesse caso, uma coligação acusou a adversária de distribuir revista institucional exaltando a gestão do então prefeito-candidato em período vedado, o que configura violação ao art 73, incisos II e IV. A acusação sustenta que a conduta equivalia a uso indevido da máquina pública para promoção pessoal, com claros reflexos eleitorais. Todavia, o processo foi extinto sem julgamento de mérito, porque a coligação autora não regularizou sua representação processual, deixando de apresentar procuração válida. O episódio evidencia como entraves formais podem impedir a análise de acusações relevantes, comprometendo a efetividade da norma. Ainda que houvesse indícios de ilícito, a ausência de observância aos requisitos processuais inviabilizou qualquer decisão substantiva.

O caso de Meruoca também revela a dificuldade probatória que caracteriza ilícitos eleitorais dessa natureza. Mesmo que a ação tivesse superado os obstáculos formais, as provas apresentadas eram frágeis: cópia de revista de difícil leitura e ata notarial contestada pela defesa. Essa situação reforça a advertência de Gomes (2022, p. 765), para quem “a captação ilícita de sufrágio, por se desenvolver em ambiente reservado, exige que a Justiça Eleitoral valorize a prova indiciária e o contexto fático como um todo”.

A falta de registros formais, característica intrínseca da prática, impõe ao julgador o desafio de equilibrar a necessidade de coibir ilícitos com a exigência de provas consistentes.

Esse contraste entre severidade normativa e dificuldade prática de aplicação sintetiza a tensão que permeia a evolução da repressão à compra de votos no Brasil. A norma é dura, mas a realidade é complexa.

Como destaca Speck (2003), há uma contradição entre legalidade e prática social: enquanto a lei enuncia valores democráticos universais, a política local muitas vezes permanece estruturada em relações clientelistas e patrimonialistas, que naturalizam a troca de favores entre candidatos e eleitores.

Ainda assim, a existência de um regime jurídico específico para a compra de votos representa um avanço incontestável. Ao punir a mera promessa, o art. 41-A não apenas responde a demandas sociais, mas também reafirma o compromisso do ordenamento com a proteção da dignidade do eleitor.

A jurisprudência, ao admitir provas indiciárias e ao dispensar comprovação de alteração de votos, demonstra sensibilidade para com a natureza clandestina do ilícito. Contudo, como demonstra o processo de Meruoca, a eficácia dessa legislação depende de sua articulação com a realidade processual e probatória. Sem regularidade formal e sem provas consistentes, a repressão se fragiliza, e práticas ilícitas podem permanecer impunes.

Em síntese, a previsão legal da compra de votos e sua evolução normativa revelam um movimento de aprimoramento da tutela eleitoral, impulsionado pela pressão social e pela constatação empírica da gravidade do problema. Do modelo anterior, centrado no abuso de poder econômico, avançou-se para um regime mais rigoroso, que protege a liberdade do voto individual. No entanto, a efetividade da norma depende de sua aplicação concreta, que ainda encontra barreiras. O caso de Meruoca é um retrato dessa realidade: apesar da existência de uma legislação robusta, questões formais e fragilidades probatórias impediram a apreciação do mérito, revelando que a luta contra a compra de votos é, ao mesmo tempo, jurídica e cultural, exigindo não apenas leis, mas também mudanças nas práticas políticas e na consciência cidadã.

### **3.2 A realidade prática da captação ilícita de sufrágio no Brasil**

A captação ilícita de sufrágio, embora formalmente tipificada e reprimida pelo ordenamento jurídico, persiste como uma prática concreta e recorrente no cenário eleitoral brasileiro. A mera previsão legal, por si só, não foi capaz de erradicar comportamentos que encontram terreno fértil em contextos marcados por desigualdade socioeconômica, baixa escolaridade política e cultura clientelista enraizada.

A realidade prática demonstra que, apesar dos avanços normativos, a compra de votos continua a se manifestar de diversas formas, muitas vezes adaptando-se às novas condições de fiscalização e às mudanças institucionais, revelando a resiliência de uma lógica política que instrumentaliza a necessidade imediata do eleitor em troca de apoio eleitoral.

Um dos estudos mais significativos a respeito da dimensão concreta desse fenômeno é o de Bruno Wilhelm Speck (2003), que, a partir de dados empíricos do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), o qual identificou que 13,9% dos eleitores brasileiros afirmaram ter recebido ofertas de bens, favores ou vantagens em troca de votos nas eleições municipais de 2000. Esse dado revela que a compra de votos não é uma prática marginal, mas estrutural, presente em larga escala no cotidiano político nacional. A pesquisa também mostrou que a incidência era mais acentuada em regiões marcadas pela pobreza e pela ausência de políticas públicas consistentes, sugerindo que a vulnerabilidade social constitui terreno propício para a perpetuação desse tipo de ilícito.

Na prática, a compra de votos se apresenta de maneira diversificada e em constante transformação. Se, em períodos anteriores, predominava a entrega direta de dinheiro em espécie, atualmente as formas assumem maior sofisticação e dissimulação. A oferta de cestas básicas, remédios, materiais de construção, combustível, exames médicos, pagamento de contas, promessas de emprego temporário e até mesmo acesso privilegiado a serviços públicos se tornaram estratégias recorrentes. Em muitas localidades, o uso da estrutura da administração municipal como instrumento de cooptação eleitoral revela-se uma das modalidades mais eficazes de compra indireta de votos. Trata-se de prática que, embora não se apresente como troca explícita, cria um ambiente de dependência e expectativa que compromete a liberdade do eleitor. (GOMES, 2022)

Essa dimensão pode ser observada de forma ilustrativa no Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE. A denúncia apresentada pela coligação Meruoca Merece Mais narra a distribuição de uma revista institucional, supostamente custeada com recursos públicos, que enaltece a gestão do então prefeito-candidato em período eleitoral.

A peça acusatória sustentava que a conduta violava o art. 73, incisos II e IV, da Lei das Eleições, configurando uso indevido da máquina pública em benefício eleitoral. Ainda que o processo tenha sido extinto sem julgamento de mérito por ausência de regularização da representação processual, o caso evidencia a realidade concreta de como práticas de natureza clientelista e promocional são utilizadas para influenciar o eleitorado em contextos locais.

A revista institucional, nesse contexto, não se reduz a mero material de comunicação, mas a instrumento simbólico de construção de imagem e de reforço da dependência política. Ao apresentar realizações da gestão em período vedado, cria-se a expectativa de continuidade dos benefícios e de vinculação entre a pessoa do candidato e os serviços públicos prestados. Trata-se de forma indireta de compra de votos, na medida em que instrumentaliza recursos públicos para induzir o eleitor a associar a permanência do gestor no poder à manutenção das políticas públicas. (fonte)

Esse exemplo local de Meruoca não é isolado, mas representativo de uma prática comum em diversas regiões do país. A literatura especializada em ciência política e direito eleitoral aponta que o uso de propaganda institucional como mecanismo de cooptação eleitoral é frequente, sobretudo em municípios de menor porte, onde a proximidade entre candidatos e eleitores e a ausência de fiscalização sistemática favorecem a reprodução de condutas ilícitas. Nesse sentido, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 atua como importante complemento ao art. 41-A, buscando impedir que a estrutura estatal seja convertida em instrumento de compra indireta de votos.

A realidade prática também revela que a compra de votos não se restringe ao momento estrito da campanha, mas se projeta ao longo de todo o período de gestão. A utilização de programas sociais de forma eleitoreira, a concessão de auxílios emergenciais em período vedado, a distribuição de benefícios materiais próximos ao pleito e a realização de contratações temporárias são formas de cooptação que comprometem a igualdade de condições entre os candidatos. Em tais situações, ainda

que não haja a entrega direta de bens em troca de voto, cria-se uma rede de dependência que conduz o leitor a compreender o apoio político como forma de retribuição.

A jurisprudência do TSE reflete essa preocupação. Em diversas oportunidades, a Corte reconheceu que a compra de votos e práticas análogas configuram ilícito grave, apto a ensejar cassação. No Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI, por exemplo, foi reconhecida a ocorrência de captação ilícita em razão da distribuição de combustível a eleitores. Em outro precedente, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1.038-68/CE, o Tribunal reafirmou que não é necessário comprovar a efetiva mudança do voto, mas apenas a demonstração da oferta ou promessa de vantagem. Esses entendimentos reforçam a ideia de que a realidade prática da compra de votos exige uma interpretação flexível das normas probatórias, sob pena de inviabilizar a repressão a condutas que, por natureza, se desenvolvem em ambientes reservados.

Entretanto, a aplicação concreta da lei encontra obstáculos consideráveis. Em muitos casos, como no de Meruoca, processos são extintos sem apreciação de mérito por falhas processuais, como ausência de procuração ou intempestividade. Em outros, as provas apresentadas são insuficientes ou frágeis, revelando a dificuldade estrutural de documentar práticas clandestinas. Há ainda a resistência cultural de eleitores em denunciar ou testemunhar contra candidatos, seja por medo de retaliação, seja por internalização da lógica clientelista que naturaliza a troca de favores.

Essa realidade evidencia uma contradição entre a severidade da norma e a persistência da prática. Enquanto a legislação prevê punições rigorosas, incluindo a cassação do diploma e a inelegibilidade, a realidade prática mostra que muitos ilícitos não chegam a ser punidos em razão da dificuldade de produção de provas e da complexidade do processo judicial eleitoral.

Essa contradição reforça a análise de Speck (2003), para quem há um descompasso entre a legalidade formal e a prática social, em que a lei proclama valores democráticos universais, mas a cultura política local permanece estruturada em relações de dependência e clientelismo.

A persistência da compra de votos no Brasil também deve ser compreendida a partir de um olhar socioeconômico mais amplo. Em regiões marcadas

pela pobreza, a necessidade imediata frequentemente sobrepõe-se à consciência cidadã. Para muitos eleitores, aceitar bens ou favores em troca de voto não é percebido como corrupção, mas como oportunidade momentânea de resolver problemas urgentes. Essa percepção é alimentada pela ausência de políticas públicas estruturantes, que deixam parcelas significativas da população à mercê da lógica assistencialista e clientelista. Assim, a compra de votos não é apenas um problema jurídico, mas também social, demandando políticas públicas de inclusão e fortalecimento da cidadania.

O caso de Meruoca sintetiza esses desafios. Ainda que não tenha havido julgamento de mérito, a denúncia ilustra como a prática da compra de votos, em suas formas diretas ou indiretas, continua presente no cotidiano eleitoral, adaptando-se às circunstâncias locais.

A utilização de revista institucional, em tese custeada com recursos públicos, para enaltecer o gestor em período eleitoral, é exemplo de como a fronteira entre informação pública e propaganda eleitoral pode ser manipulada para fins de cooptação. Esse tipo de prática, embora não configure a clássica troca explícita de bens por votos, compromete igualmente a liberdade do eleitor, ao induzi-lo a associar a continuidade da gestão ao recebimento de benefícios.

Em síntese, a realidade prática da captação ilícita de sufrágio no Brasil revela uma prática resiliente, que persiste apesar das normas severas e da atuação da Justiça Eleitoral. Sua permanência está ligada a fatores estruturais, como pobreza, clientelismo, fragilidade institucional e cultura política permissiva.

O enfrentamento desse fenômeno exige não apenas rigor normativo e repressão judicial, mas também mudanças sociais mais amplas, voltadas à redução da vulnerabilidade do eleitor e à promoção da educação política. O voto, para ser autêntico, precisa ser livre de qualquer forma de coação ou barganha, e isso demanda uma ação conjunta do Estado e da sociedade

### **3.3 A gravidade da conduta e a cumulatividade das sanções**

A questão probatória ocupa lugar central no âmbito do Direito Eleitoral, em especial quando se trata da repressão à compra de votos. A legislação é severa, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou entendimentos protetivos da liberdade do voto, e a sociedade civil pressiona por respostas mais efetivas contra a

corrupção eleitoral. Contudo, a realidade forense demonstra que a comprovação da captação ilícita de sufrágio continua a ser um dos maiores desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral. A prova é, em muitos casos, o ponto de inflexão entre a existência de um ilícito amplamente reconhecido socialmente e a possibilidade efetiva de aplicação de sanções.

Em outras palavras, a dificuldade de produção de provas adequadas muitas vezes transforma a compra de votos em prática impune, corroendo a credibilidade da Justiça Eleitoral e perpetuando estruturas clientelistas que minam a autenticidade do voto. (GOMES, 2022)

Essa dificuldade decorre, em primeiro lugar, da própria natureza clandestina do ilícito. A compra de votos raramente deixa rastros formais. Não há contratos escritos, recibos assinados ou registros públicos da transação ilícita. Ocorre, quase sempre, em ambientes privados, por meio de conversas verbais, acordos tácitos ou promessas veladas. Em pequenas comunidades, especialmente em municípios interioranos, a proximidade entre candidatos, eleitores e agentes públicos favorece a prática de trocas ilícitas em um clima de confiança pessoal e dependência econômica.

Essa informalidade estrutural torna a produção de provas diretas um verdadeiro desafio. Como observa Jair Jairo Gomes (2022, p. 765), “a captação ilícita de sufrágio, por se desenvolver em ambiente reservado, exige que a Justiça Eleitoral valorize a prova indiciária e o contexto fático como um todo”.

A doutrina é unânime em afirmar que a compra de votos é um ilícito que se esconde sob relações sociais complexas. Muitas vezes, não se trata de entrega ostensiva de dinheiro, mas de promessas sutis: a indicação de que determinado eleitor terá acesso privilegiado a serviços de saúde, a expectativa de renovação de um contrato temporário, a garantia de que familiares serão beneficiados por programas sociais. Essas promessas, embora menos visíveis que a entrega de cédulas monetárias, comprometem igualmente a liberdade de escolha. Entretanto, do ponto de vista probatório, são mais difíceis de demonstrar, pois se apresentam como relações de favor ou como continuidade de políticas públicas.

A jurisprudência do TSE, ciente dessas dificuldades, tem evoluído no sentido de admitir uma ampla gama de meios probatórios. A Corte reconhece que a prova da captação ilícita de sufrágio pode ser produzida por meio de testemunhos,

gravações de áudio ou vídeo, mensagens eletrônicas, fotografias, movimentações financeiras suspeitas e até mesmo por provas indiciárias, desde que consistentes e harmônicas. Em diversos precedentes, o Tribunal afirmou que não se exige a comprovação da efetiva mudança do voto, bastando a demonstração de que houve oferta ou promessa de vantagem com finalidade eleitoral.

O Recurso Especial Eleitoral nº 25.935/MA é exemplo emblemático: o TSE cassou o diploma de prefeito eleito em razão da entrega de combustível a eleitores, reconhecendo que o ilícito se configurava ainda que não fosse possível comprovar o direcionamento efetivo dos votos.

Outro precedente relevante é o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36.539/PI, em que o TSE admitiu a utilização de provas indiciárias e circunstanciais para caracterizar a captação ilícita. O Tribunal ressaltou que exigir prova direta e documental seria inviabilizar a aplicação da norma, já que os envolvidos naturalmente procuram ocultar a prática. Essa posição é reforçada pela doutrina de Daniel Sarmiento, que afirma que a efetividade da Justiça Eleitoral depende de uma interpretação teleológica das regras probatórias, sob pena de se transformar a severidade da lei em letra morta diante da realidade clandestina dos ilícitos eleitorais.

Apesar dessa evolução jurisprudencial, a realidade processual continua a impor limites significativos. O processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE, ilustra de forma contundente essas dificuldades. A denúncia apresentada pela coligação Meruoca Merece Mais imputou à coligação adversária, Construindo Meruoca com o Povo, a prática de conduta vedada prevista no art. 73, incisos II e IV, da Lei nº 9.504/1997, consistente na distribuição de revista institucional exaltando a gestão do então prefeito-candidato em período vedado. Segundo a acusação, a conduta representava uso indevido da máquina pública e tentativa de cooptação eleitoral indireta, vinculando a continuidade de benefícios públicos ao apoio político.

Todavia, o processo não avançou ao exame de mérito. Foi extinto por decisão da magistrada eleitoral em razão da ausência de regularização da representação processual: a coligação autora não juntou procuração válida dentro do prazo legal.

Assim, independentemente do conteúdo das provas apresentadas, a ação foi arquivada. Esse desfecho evidencia um primeiro limite processual: a necessidade

de observância estrita às regras formais de representação e de procedimento. Ainda que existam indícios relevantes de ilícito eleitoral, a ausência de requisitos formais inviabiliza o julgamento. Do ponto de vista jurídico, trata-se de aplicação correta do devido processo legal. Do ponto de vista social, porém, gera frustração, pois denúncias de ilícitos eleitorais permanecem sem resposta de mérito.

Além da falha processual, o caso de Meruoca revela também as fragilidades probatórias comuns em denúncias de compra de votos ou condutas correlatas. A prova apresentada consistia em cópia de revista institucional e ata notarial, documentos que, segundo a defesa, eram ilegíveis ou insuficientes para comprovar o ilícito. Ainda que o processo tivesse superado os entraves formais, a fragilidade da prova provavelmente dificultaria a condenação. Esse exemplo reforça a tese de que a maior barreira à repressão da compra de votos não é apenas a ausência de norma ou de sanção, mas a dificuldade de produção de provas consistentes em um contexto marcado por práticas informais e relações assimétricas de poder.

Essa dificuldade probatória não é exclusiva do campo jurídico, mas também aparece em estudos empíricos. Bruno Wilhelm Speck (2003), ao investigar a compra de votos no Brasil, destacou a dificuldade metodológica de mensurar a prática em pesquisas de opinião. Muitos eleitores não admitem ter recebido ou aceitado vantagens, seja por vergonha, seja por medo de retaliação. Outros, por sua vez, naturalizam a prática a tal ponto que não a identificam como ilícito. Essa invisibilidade social contribui para a escassez de provas formais em processos judiciais, reforçando a contradição entre a legalidade formal e a prática política cotidiana.

Outro limite processual relevante está no prazo exíguo para a propositura da ação de investigação por captação ilícita de sufrágio. O art. 41-A da Lei das Eleições estabelece que a ação deve ser ajuizada até a data da diplomação do candidato. Esse prazo reduzido, embora se justifique pela necessidade de celeridade no processo eleitoral, muitas vezes dificulta a reunião de provas consistentes. Denúncias que surgem tardiamente ou que demandam investigação mais profunda acabam não sendo apuradas em tempo hábil. A consequência é a perpetuação da impunidade de condutas que, embora sabidamente praticadas, não conseguem ser formalmente comprovadas no prazo legal.

A tensão entre garantias processuais e efetividade da repressão é, portanto, uma constante no campo da prova eleitoral. De um lado, exige-se respeito

ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. De outro, reconhece-se a necessidade de proteger a democracia contra práticas ilícitas que dificilmente deixam rastros formais.

A jurisprudência do TSE tenta equilibrar essas demandas ao admitir provas indiciárias e flexibilizar a exigência de demonstração de resultado. No entanto, como mostra o caso de Meruoca, essa flexibilidade não é suficiente quando a ação esbarra em vícios formais ou em provas frágeis.

Já a doutrina aponta que esse dilema só pode ser superado por meio de duas frentes complementares. A primeira é o fortalecimento dos mecanismos institucionais de fiscalização e coleta de provas, como a atuação do Ministério Público Eleitoral, da Polícia Federal e da própria Justiça Eleitoral, com uso de tecnologias de investigação e proteção a denunciante.

A segunda é a transformação cultural, por meio da educação política e da conscientização do eleitor, para que a prática da compra de votos deixe de ser tolerada ou naturalizada. Somente quando o eleitor se perceber como sujeito de direitos, e não como objeto de favores, será possível romper o ciclo de clientelismo que alimenta a dificuldade probatória.

Assim, a prova da compra de votos representa um dos maiores desafios processuais do Direito Eleitoral brasileiro. A severidade normativa do art. 41-A da Lei das Eleições e a evolução jurisprudencial do TSE contrastam com a realidade prática de processos extintos por vícios formais ou por falta de provas robustas.

O caso de Meruoca é exemplar nesse sentido, mostrando que, mesmo diante de indícios relevantes, a ausência de observância processual e a fragilidade da prova inviabilizaram a análise de mérito. A lição que se extrai é clara: o combate à compra de votos não se resolve apenas com leis severas, mas com mecanismos eficazes de produção de provas e com mudanças culturais profundas que desnaturalizam práticas clientelistas. O futuro da democracia brasileira depende da capacidade de tornar a prova eleitoral mais acessível, robusta e eficiente, garantindo que a liberdade do voto seja, de fato, uma realidade e não apenas uma promessa constitucional.

## **4 ABUSO DE PODER NAS ELEIÇÕES: FORMAS, DESAFIOS E FRAGILIDADES DO SISTEMA**

O abuso de poder é uma das categorias mais relevantes e, ao mesmo tempo, mais complexas do Direito Eleitoral. Trata-se de ilícito que se manifesta de múltiplas formas, capaz de distorcer o processo democrático e comprometer a legitimidade das eleições.

A Constituição Federal de 1988, ao afirmar em seu art. 14 que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, livre e igual, impôs como corolário a necessidade de preservar a autenticidade das eleições. Nesse sentido, os dispositivos legais que tipificam o abuso de poder político e econômico, especialmente na Lei Complementar nº 64/1990 e na Lei nº 9.504/1997, devem ser compreendidos como instrumentos de efetivação do princípio democrático, evitando que candidatos ou grupos políticos utilizem de maneira indevida recursos públicos ou privados para desequilibrar a disputa.

### **4.1 O abuso de poder político e econômico nas eleições**

O conceito de abuso de poder não se confunde com meras irregularidades administrativas ou com falhas procedimentais. Ele se caracteriza pelo uso desviado ou excessivo de recursos, seja da máquina estatal ou do poder econômico, com a finalidade de obter vantagens eleitorais indevidas.

A doutrina, como lembra Anna Paula Oliveira Mendes (2019), define o abuso de poder político como a utilização do cargo público, de prerrogativas institucionais ou de programas governamentais em benefício eleitoral próprio ou de terceiros. Já o abuso de poder econômico se refere ao emprego desproporcional de recursos financeiros ou patrimoniais para influenciar o pleito, seja por meio de doações ilegais, gastos excessivos ou compra de apoio político.

A legislação eleitoral brasileira estrutura esse regime jurídico em dois grandes núcleos. O primeiro é formado pela Lei Complementar nº 64/1990, que, em seu art. 22, trata do abuso de poder político e econômico como hipóteses que ensejam a inelegibilidade. O segundo núcleo encontra-se na Lei nº 9.504/1997, especialmente

no art. 73, que elenca as chamadas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, buscando evitar que o aparato estatal seja utilizado como moeda eleitoral. Ambos os dispositivos estão conectados pela mesma finalidade: proteger a igualdade de oportunidades entre os candidatos e resguardar a liberdade do voto.

A gravidade da conduta é elemento central para a configuração do abuso. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem jurisprudência consolidada no sentido de que não basta a mera prática de um ato tipificado como conduta vedada ou a simples utilização de recursos econômicos de forma atípica.

É necessário que a conduta tenha potencialidade para afetar o equilíbrio da disputa eleitoral, ainda que não seja possível mensurar numericamente o impacto. Essa exigência de gravidade evita que pequenas irregularidades sejam sancionadas com medidas desproporcionais, como a cassação do registro ou do diploma. Ao mesmo tempo, coloca sobre o julgador a difícil tarefa de avaliar o contexto fático e aferir a relevância da conduta, o que nem sempre é simples diante da diversidade de situações que se apresentam. (GOMES, 2022)

O abuso de poder político, em particular, manifesta-se de formas variadas: uso de publicidade institucional em período vedado, contratação irregular de servidores temporários em ano eleitoral, distribuição de benefícios públicos seletivos, utilização de prédios e veículos oficiais em campanhas, entre outros.

O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 lista de forma minuciosa várias dessas condutas, funcionando como um microssistema de repressão ao abuso político. Mendes (2019) observa que a positivação dessas condutas vedadas foi essencial para conferir segurança jurídica, mas alerta para a necessidade de interpretação criteriosa, sob pena de a Justiça Eleitoral incorrer em ativismo judicial ao ampliar o alcance de restrições sem base normativa clara.

Já o abuso de poder econômico é frequentemente associado ao financiamento de campanhas e aos gastos eleitorais. Ele se caracteriza quando há uso desproporcional de recursos financeiros ou patrimoniais que comprometa a igualdade entre os candidatos. Pode ocorrer, por exemplo, por meio de doações ilegais, gastos excessivos além do limite legal, ou ainda pela utilização de recursos de origem ilícita. A lei busca controlar esse abuso por meio da fixação de tetos de gastos e da exigência de prestação de contas detalhada. No entanto, a realidade prática

demonstra que, muitas vezes, recursos são movimentados de forma clandestina, por meio de “caixa dois”, o que dificulta a fiscalização.

A jurisprudência do TSE apresenta exemplos paradigmáticos da aplicação dessas normas. No Recurso Ordinário nº 1.398/TO, o Tribunal reconheceu a prática de abuso de poder político e econômico por governador que utilizou programas sociais de forma eleitoreira, com distribuição de bens e vantagens a eleitores em período vedado. O TSE entendeu que a conduta, além de comprometer a igualdade da disputa, representava desvio do aparato estatal, justificando a cassação do mandato. Em outro caso, o Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI, a Corte reconheceu a prática de abuso econômico pela distribuição de combustível a eleitores, reforçando que a mera oferta de vantagem em troca de apoio já caracteriza a gravidade necessária.

No entanto, a aplicação prática dessas normas encontra limites, como ilustra o Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE.

A ação foi proposta pela coligação Meruoca Merece Mais, que acusou a coligação adversária de ter distribuído revista institucional exaltando a gestão do prefeito-candidato em período vedado, configurando violação ao art. 73, incisos II e IV, da Lei das Eleições. Em tese, a conduta poderia caracterizar abuso de poder político, por utilizar publicidade oficial como instrumento de promoção pessoal em ano eleitoral. Todavia, a ação foi extinta sem julgamento de mérito, em razão da ausência de procuração válida apresentada pela parte autora.

Esse caso demonstra, de forma prática, as fragilidades do sistema no enfrentamento do abuso de poder político. Mesmo quando existem indícios de conduta vedada, entraves processuais e probatórios podem inviabilizar a análise do mérito. A consequência é a frustração social diante da percepção de impunidade. Além disso, o episódio de Meruoca evidencia a dificuldade de distinguir, na prática, os limites entre publicidade institucional legítima e propaganda eleitoral irregular. A revista, ao enaltecer realizações da gestão em período vedado, poderia ser interpretada como mecanismo de cooptação indireta do eleitorado, mas a ausência de decisão de mérito deixou a questão em aberto.

Esse contraste entre previsão normativa severa e aplicação prática limitada é uma das marcas do regime jurídico do abuso de poder no Brasil. A doutrina

reconhece que a lei é clara ao tipificar condutas e prever sanções rigorosas, mas a efetividade depende de fatores externos: regularidade processual, robustez das provas e interpretação equilibrada da gravidade. Mendes (2019) destaca que a Justiça Eleitoral precisa atuar com prudência, evitando tanto a leniência diante de abusos evidentes quanto o excesso punitivo em casos de menor relevância. O desafio é encontrar um ponto de equilíbrio que preserve a legitimidade das eleições sem comprometer direitos fundamentais.

Em síntese, o abuso de poder político e econômico nas eleições brasileiras constitui ameaça permanente à democracia. A legislação oferece instrumentos robustos para sua repressão, como a Lei Complementar nº 64/1990 e a Lei nº 9.504/1997.

A doutrina e a jurisprudência apontam a gravidade da conduta como critério fundamental para a aplicação de sanções. Contudo, a prática revela fragilidades, como mostra o caso de Meruoca, em que a denúncia de abuso político não foi apreciada em razão de vícios formais e fragilidade probatória. O combate ao abuso de poder exige, portanto, não apenas normas severas, mas também mecanismos eficazes de aplicação e uma cultura política que rejeite práticas clientelistas e patrimonialistas ainda presentes no cenário eleitoral brasileiro.

## **4.2 A conexão entre abuso de poder e compra de votos**

O estudo da compra de votos e do abuso de poder político e econômico no Brasil não pode ser realizado de maneira isolada, como se tratasse de esferas completamente independentes. Ainda que o ordenamento jurídico as tipifique de forma autônoma a primeira regulada pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 e a segunda pelos artigos 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e 73 da Lei nº 9.504/1997, a realidade demonstra que essas práticas frequentemente se encontram associadas.

A conexão entre elas é evidente: ambas comprometem o mesmo bem jurídico, qual seja, a autenticidade e a legitimidade das eleições, e muitas vezes se materializam em condutas que, embora distintas na forma, produzem efeitos cumulativos na liberdade do voto e na igualdade de oportunidades entre candidatos.

A compra de votos, por definição, consiste na oferta, promessa ou entrega de qualquer vantagem pessoal ao eleitor em troca de apoio político. Trata-se de conduta direta, pontual e de fácil percepção, ainda que de difícil comprovação. Já o

abuso de poder político ou econômico refere-se a condutas mais amplas, estruturais, relacionadas ao uso indevido de cargos, prerrogativas institucionais ou recursos financeiros de modo a desequilibrar o pleito.

O primeiro se dá na esfera individual, ao atingir diretamente o eleitor; o segundo se projeta no plano coletivo, ao comprometer a disputa como um todo. Contudo, essas categorias não são estanques. Em muitos casos, a compra de votos é viabilizada justamente pelo abuso do poder econômico ou pelo uso indevido da máquina pública, configurando uma relação de interdependência entre os ilícitos. (GOMES, 2022)

A doutrina tem se debruçado sobre essa interseção. Anna Paula Oliveira Mendes (2019) sustenta que as condutas vedadas aos agentes públicos, previstas no art. 73 da Lei das Eleições, formam um verdadeiro microsistema de repressão ao abuso político, atuando de forma complementar à tipificação da compra de votos. Ambas as normas buscam, em última análise, evitar que o poder econômico e político se sobreponham à igualdade democrática.

A diferença, observa a autora, está na ênfase: enquanto a compra de votos protege a liberdade do eleitor individual, as condutas vedadas e a repressão ao abuso buscam proteger a isonomia coletiva. Não obstante, há uma zona de sobreposição, em que práticas de cooptação eleitoral configuram ao mesmo tempo compra de votos e abuso de poder.

Essa conexão também é visível no campo empírico. Bruno Wilhelm Speck (2003), em estudo sobre a compra de votos nas eleições municipais de 2000, identificou que 13,9% dos eleitores brasileiros afirmaram ter recebido ofertas de bens, favores ou vantagens em troca de votos. Esse dado alarmante revela que a prática é disseminada e estrutural, não podendo ser considerada como fenômeno isolado. Speck ressalta que, em muitos casos, a compra de votos não se dá apenas por iniciativa privada do candidato, mas pelo uso da estrutura pública para distribuir benefícios, cargos ou serviços. Ou seja, frequentemente a compra de votos está associada ao abuso de poder político e econômico, tornando difícil separar conceitualmente os ilícitos no plano fático.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral reconhece essa interseção. Em diversas oportunidades, o TSE julgou procedentes ações em que os mesmos fatos configuraram tanto compra de votos quanto abuso de poder.

O entendimento consolidado é de que as sanções podem ser cumulativas, desde que devidamente fundamentadas, pois se trata de ilícitos autônomos, ainda que decorrentes de uma mesma conduta. Um exemplo paradigmático está no Recurso Especial Eleitoral nº 25.935/MA, em que a entrega de combustível a eleitores foi considerada captação ilícita de sufrágio e, ao mesmo tempo, abuso de poder econômico, justificando a cassação do diploma do candidato.

Outro precedente relevante é o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36.539/PI, em que o TSE reafirmou que a prova de compra de votos pode ser feita por indícios consistentes e que, dependendo da extensão da conduta, pode configurar também abuso de poder econômico, caso a prática tenha alcance capaz de comprometer a igualdade da disputa. Assim, a jurisprudência reconhece que a fronteira entre os ilícitos é fluida e que a Justiça Eleitoral deve avaliar o contexto global dos fatos, aplicando cumulativamente os dispositivos legais quando houver sobreposição de condutas.

Na prática, essa conexão pode ser observada em casos concretos, como o Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE. A denúncia apresentada pela coligação Meruoca Merece Mais acusava a coligação adversária de utilizar revista institucional exaltando a gestão do então prefeito-candidato em período vedado, em violação ao art. 73, incisos II e IV, da Lei das Eleições. Embora a ação tenha sido extinta sem julgamento de mérito por ausência de procuração válida, o episódio ilustra como práticas de promoção pessoal com recursos públicos podem configurar simultaneamente abuso político e compra indireta de votos. A revista, ao enaltecer realizações da gestão em período eleitoral, criava a expectativa de continuidade de benefícios públicos vinculada à permanência do gestor, induzindo o eleitor a associar seu voto à manutenção de vantagens.

Esse caso revela não apenas a dificuldade probatória e processual, mas também a sobreposição conceitual entre os ilícitos. Ainda que não tenha havido entrega direta de bens em troca de votos, a utilização de propaganda institucional em benefício do candidato se aproxima de uma forma indireta de compra de votos, ao instrumentalizar recursos públicos para criar dependência e expectativa no eleitorado. Assim, observa-se que, em muitos casos, o abuso de poder político funciona como condição para a prática da compra de votos, seja direta ou indiretamente.

O TSE, atento a essa realidade, tem reafirmado que a caracterização do abuso e da compra de votos depende da gravidade da conduta. A Corte exige que haja potencialidade lesiva ao equilíbrio da disputa e à liberdade do voto, ainda que não seja possível mensurar numericamente o impacto. Esse critério da gravidade atua como filtro, evitando que pequenas irregularidades se transformem em cassações desproporcionais. Ao mesmo tempo, permite que práticas que associam abuso político e compra de votos sejam reprimidas de forma adequada, considerando seu efeito global no processo eleitoral.

A doutrina também reconhece a importância desse critério. Mendes (2019) ressalta que a exigência de gravidade protege a segurança jurídica, mas alerta para o risco de interpretações excessivamente amplas por parte da Justiça Eleitoral, que poderiam caracterizar ativismo judicial. Segundo a autora, é necessário equilíbrio: coibir de forma rigorosa as práticas que realmente comprometem a democracia, mas sem transformar qualquer irregularidade administrativa em ilícito eleitoral passível de cassação. Nesse sentido, a conexão entre abuso de poder e compra de votos exige especial cautela, pois a sobreposição de condutas pode levar à aplicação cumulativa de sanções, com consequências severas para os candidatos.

No campo empírico, a persistência da compra de votos, frequentemente associada ao uso da máquina pública, reforça a necessidade de uma atuação firme da Justiça Eleitoral. Speck (2003) aponta que a prática está enraizada na cultura política brasileira, sobretudo em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, onde o eleitor muitas vezes não percebe a troca de favores como ilícito, mas como oportunidade momentânea de resolver problemas imediatos. Essa naturalização da prática torna ainda mais difícil sua repressão, exigindo da Justiça Eleitoral não apenas rigor jurídico, mas também políticas de conscientização e fortalecimento da cidadania.

Em síntese, a conexão entre abuso de poder e compra de votos é inegável. Ainda que tipificados de forma distinta, os ilícitos frequentemente se manifestam de maneira conjunta, reforçando seus efeitos nocivos sobre a democracia. A doutrina reconhece essa sobreposição, a jurisprudência admite a cumulação de sanções, e os casos concretos, como o de Meruoca, ilustram a dificuldade de separá-los na prática. O desafio da Justiça Eleitoral é aplicar a lei de forma proporcional e eficaz, garantindo que a repressão seja suficiente para proteger a liberdade do voto e a igualdade da

disputa, mas sem incorrer em excessos que comprometam a previsibilidade do sistema.

A conexão entre abuso de poder e compra de votos mostra que, para além da tipificação legal, o combate a essas práticas exige uma visão sistêmica, capaz de compreender como diferentes formas de corrupção eleitoral se interligam e se reforçam mutuamente. Mais do que normas severas, é preciso mecanismos eficazes de aplicação, produção de provas robustas e uma cultura política que rejeite práticas clientelistas. Somente assim será possível assegurar que o voto seja, de fato, expressão autêntica da vontade popular, livre de pressões e barganhas ilícitas.

#### **4.3 Fragilidades da Justiça Eleitoral no combate ao abuso de poder: o caso de Meruoca**

O processo eleitoral é uma das mais sofisticadas expressões da vida democrática. É nele que a soberania popular se transforma em vontade institucional, convertendo o voto em poder político legítimo. No entanto, entre a norma e a prática existe uma distância que o Direito tenta, mas nem sempre consegue preencher. A Justiça Eleitoral foi criada para garantir a lisura e a igualdade do pleito, conviver com dilemas permanentes: como agir com firmeza diante do abuso de poder sem ultrapassar os limites das garantias constitucionais. E, sobretudo, como manter a confiança social quando a própria estrutura institucional revela fragilidades que comprometem a aplicabilidade da lei

O caso ocorrido no município de Meruoca, registrado sob o processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024, julgado pela 24ª Zona Eleitoral de Sobral/CE, oferece um retrato claro desses desafios. A representação, proposta pela coligação *Meruoca Merece Mais* contra a coligação adversária *Construindo Meruoca com o Povo*, denunciava a utilização de recursos públicos para fins de promoção pessoal, mediante a publicação de uma revista institucional que destaca as realizações do governo municipal em período eleitoral. O material, amplamente distribuído, apresentava o prefeito como protagonista de avanços na infraestrutura e em programas sociais, associando implicitamente a continuidade dessas ações à sua reeleição.

De acordo com a acusação, a conduta violava o artigo 73, incisos II e IV, da Lei nº 9.504/1997, que veda a utilização de bens e recursos públicos em benefício de candidato e o uso promocional de publicidade institucional em ano de eleição.

Ainda que o teor da revista não contivesse pedido explícito de voto, a defesa da coligação autora sustentou que o caráter enaltecido do conteúdo, aliado ao contexto temporal e à origem dos recursos, configurava abuso de poder político. A denúncia baseava-se na ideia de que, ao confundir o papel do gestor com o do candidato, o agente público se valeu da máquina estatal para desequilibrar a disputa eleitoral.

Entretanto, apesar da relevância das alegações e da existência de elementos iniciais de convicção, o processo foi extinto sem julgamento de mérito. O motivo foi a ausência de regularização da representação processual da coligação autora, que não apresentou procuração válida dentro do prazo legal. Essa falha formal impediu a análise substancial do caso e encerrou a ação de forma prematura. O resultado, embora juridicamente coerente com o devido processo legal, gerou uma consequência simbólica significativa: uma denúncia potencialmente grave, que tratava da moralidade pública e da legitimidade do voto, terminou sem resposta judicial.

A extinção do processo de Meruoca revela mais do que um simples problema técnico. Ela traduz a tensão entre a rigidez processual e a necessidade de concretizar a justiça eleitoral. Jair Jairo Gomes (2022) observa que a finalidade do processo eleitoral é preservar a autenticidade do voto e impedir a interferência indevida do poder econômico ou político sobre a vontade popular. Quando as formas se sobrepõem ao conteúdo, afirma o autor, o Direito perde sua função essencial de promover equilíbrio e igualdade. O processo existe para servir à democracia, e não para blindá-la de seu próprio sentido ético.

No caso de Meruoca, a Justiça Eleitoral agiu dentro dos limites formais da lei, mas falhou em atender ao seu propósito republicano. Ao deixar de apreciar o mérito, o tribunal não apenas impediu uma eventual responsabilização, como também deixou a sociedade sem uma resposta moral. Isso fragiliza a confiança pública na instituição e enfraquece o efeito pedagógico que as decisões eleitorais devem produzir.

Cada processo arquivado por motivo meramente formal representa uma oportunidade perdida de reafirmar valores constitucionais como a impessoalidade, a moralidade administrativa e a legitimidade do voto.

A doutrina de Gomes enfatiza que o abuso de poder político ocorre quando o agente público utiliza sua posição institucional para influenciar o eleitorado, transformando ações administrativas em instrumentos eleitorais. A fronteira entre

gestão e campanha é tênue, e a Lei das Eleições, em seu artigo 73, procura justamente evitar essa sobreposição. Ao desviar recursos públicos para publicidade que enaltece a figura do gestor, cria-se uma vantagem injusta frente aos demais concorrentes, violando a isonomia do pleito. O papel da Justiça Eleitoral, nesse contexto, é assegurar que o Estado não se torne ferramenta de propaganda pessoal.

No entanto, para cumprir essa missão, é preciso que o sistema consiga funcionar de maneira efetiva, e não apenas formal. A decisão de extinguir o processo de Meruoca evidencia um ponto sensível: a dificuldade de compatibilizar o formalismo jurídico com a concretização dos direitos políticos. Embora o devido processo legal seja indispensável, ele não pode servir de barreira intransponível à análise de condutas que comprometem a essência da democracia. O excesso de tecnicismo, nesses casos, transforma o processo em um fim em si mesmo, desvirtuando sua natureza instrumental.

Além da questão formal, o caso de Meruoca expõe também as fragilidades probatórias que cercam as ações eleitorais. Mesmo que o mérito tivesse sido examinado, as provas apresentadas à revista institucional e uma ata notarial foram consideradas de baixa robustez pela defesa, que questionou sua autenticidade e legibilidade. Essa dificuldade de comprovação é recorrente em casos de abuso de poder político e econômico, pois essas práticas raramente deixam vestígios explícitos. O abuso se manifesta, muitas vezes, por meio de gestos simbólicos e de estratégias sutis que associam o gestor às realizações públicas, gerando um sentimento de gratidão ou dependência no eleitorado.

Gomes (2022) ensina que, diante da natureza velada dessas condutas, a Justiça Eleitoral deve valorizar o contexto e o conjunto de indícios, reconhecendo que a prova direta é muitas vezes impossível. Para ele, a interpretação deve considerar a finalidade do ato e a potencialidade de influenciar o eleitorado, e não apenas a existência de elementos materiais inequívocos. Esse entendimento é fundamental para evitar que o formalismo probatório sirva de escudo à impunidade eleitoral.

Essas dificuldades probatórias são agravadas pela estrutura da própria Justiça Eleitoral, que depende, em grande medida, da iniciativa das partes para a propositura de ações e para a produção de provas. Embora o Ministério Público exerça papel relevante na fiscalização, sua atuação não alcança todas as situações de abuso, sobretudo nos municípios menores. Na prática, o combate ao abuso de poder acaba

condicionado à capacidade técnica e ao interesse político das coligações em mover e instruir as representações. Essa dependência da iniciativa privada cria uma espécie de assimetria processual, em que a efetividade da lei varia conforme a disposição dos atores locais em enfrentar os detentores do poder.

Em Meruoca, essa limitação se mostra ainda mais evidente. Trata-se de um município de pequeno porte, em que as relações pessoais entre eleitores, candidatos e autoridades se sobrepõem às fronteiras institucionais. Essa proximidade, que em tese poderia fortalecer a confiança comunitária, acaba dificultando a denúncia de práticas ilícitas, pois o receio de retaliação ou o sentimento de lealdade política reduzem a disposição para contestar o poder local. O próprio Jair Jairo Gomes observa que, em contextos pequenos, “a simbiose entre poder e comunidade gera um ambiente de dependência que fragiliza a aplicação imparcial da lei”. Nesses locais, a fiscalização eleitoral enfrenta não apenas limites técnicos, mas também barreiras culturais profundamente enraizadas.

Além da questão cultural, há um déficit estrutural na forma como a Justiça Eleitoral se organiza nos municípios do interior. Zonas eleitorais pequenas, com poucos servidores e estrutura limitada, precisam lidar com prazos curtos, grande volume de processos e escassez de recursos tecnológicos. Em muitos casos, a mesma equipe é responsável por atividades administrativas, atendimento ao público e instrução processual. Esse acúmulo reduz a capacidade de investigação e de análise aprofundada das provas, tornando a atuação judicial mais reativa do que preventiva. Assim, a desigualdade institucional entre as grandes capitais e as cidades pequenas gera, na prática, uma desigualdade na própria proteção do voto.

O caso de Meruoca é representativo dessa assimetria. Enquanto o fato denunciado tinha potencial de comprometer a isonomia do pleito, a estrutura local não foi suficiente para assegurar uma tramitação célere e uma apreciação de mérito. A ausência de uma equipe técnica permanente e a dependência de servidores temporários, somadas às exigências formais do processo, resultaram em um desfecho frustrante para a própria finalidade da ação. Isso revela uma tensão permanente entre o ideal normativo da Justiça Eleitoral — célere, eficiente e pedagógica e a realidade de sua execução prática, marcada por limitações materiais e humanas.

Outro ponto relevante é a questão da gravidade da conduta, elemento central para a configuração do abuso de poder. Tanto o TSE quanto Gomes sustentam

que a gravidade deve ser avaliada a partir da repercussão e do potencial lesivo da conduta, e não apenas da intenção do agente. Em Meruoca, se o mérito tivesse sido analisado, seria necessário examinar se a divulgação da revista institucional, financiada com recursos públicos e distribuída em período eleitoral, teve a capacidade de influenciar o eleitorado ou de desequilibrar a disputa. A ausência dessa análise impediu que o caso contribuísse para a consolidação de parâmetros interpretativos sobre o que constitui, de fato, uma conduta grave.

Essa omissão judicial gera o que Gomes denomina “lacuna pedagógica”. Quando a Justiça Eleitoral deixa de se pronunciar sobre o conteúdo de uma acusação relevante, a sociedade perde um referencial normativo sobre os limites éticos da atuação política. O silêncio institucional, nesses casos, é interpretado como tolerância. Em vez de reforçar a confiança na lisura das eleições, o arquivamento precoce alimenta a percepção de que a lei existe apenas no papel, mas não alcança os fatos. A pedagogia do Direito, que deveria educar pela exemplaridade das decisões, acaba cedendo espaço à descrença e à impunidade.

Também é possível observar, no caso de Meruoca, o impacto da interpretação restritiva adotada por parte da Justiça Eleitoral. O TSE, em diversos precedentes, tem preferido agir com extrema cautela ao julgar ações de abuso de poder, exigindo prova “robusta e incontestável” para a condenação. Essa postura, embora busque evitar injustiças e preservar a estabilidade política, por vezes se transforma em obstáculo à efetividade da norma. O abuso de poder, sobretudo o político, raramente deixa provas diretas; ele se revela por meio de indícios e pelo contexto das ações. Exigir evidência absoluta equivale, em muitos casos, a inviabilizar qualquer punição.

Gomes (2022) adverte que a prudência não pode ser confundida com omissão. Segundo o autor, a Justiça Eleitoral deve agir com coragem e responsabilidade, analisando o conjunto das circunstâncias e reconhecendo que a democracia se fragiliza não apenas quando há condenações injustas, mas também quando os abusos permanecem impunes. O equilíbrio entre garantismo e efetividade é o grande desafio de um sistema que precisa proteger direitos individuais sem comprometer o interesse coletivo. No caso de Meruoca, a extinção sem julgamento de mérito representou justamente a vitória da forma sobre o conteúdo, da técnica sobre o ideal democrático.

Além dos fatores jurídicos e estruturais, há um componente cultural que não pode ser ignorado. Em muitas comunidades, o uso da máquina pública para autopromoção ainda é visto como prática normal. Obras públicas inauguradas em ano eleitoral, distribuição de benesses e divulgação de feitos administrativos são frequentemente toleradas pela população, que as interpreta como demonstrações de competência do gestor. Essa aceitação social enfraquece o potencial dissuasório da legislação eleitoral. O Direito, sozinho, não consegue transformar uma cultura que relativiza a ética em nome da conveniência política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória percorrida ao longo deste trabalho permite uma reflexão ampla e crítica acerca da compra de votos e do abuso de poder político e econômico no sistema eleitoral brasileiro, temas que, embora amplamente disciplinados pela legislação, ainda desafiam a aplicabilidade do Estado Democrático de Direito. A análise teórica, amparada na doutrina de Jair Jairo Gomes, somada à investigação empírica e ao estudo do processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024 (Meruoca/CE), revelou a complexa relação entre norma e realidade, entre a intenção moralizadora das leis e as limitações concretas de sua aplicação prática.

Desde o início, buscou-se compreender a natureza da compra de votos como expressão mais direta da corrupção eleitoral. A prática, tipificada pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, atenta contra o princípio da liberdade do voto, núcleo essencial da soberania popular. A legislação foi criada em resposta à crescente pressão social por ética nas eleições, representando um marco civilizatório ao punir a promessa, oferta ou entrega de vantagem de qualquer natureza em troca de votos. Contudo, como demonstrado, a eficácia da norma depende não apenas de sua severidade formal, mas de sua capacidade de interromper uma lógica histórica de dependência e clientelismo ainda profundamente enraizada na cultura política brasileira.

Nesse sentido, os dados empíricos de Bruno Wilhelm Speck — segundo os quais cerca de 13,9% dos eleitores brasileiros afirmaram ter recebido ofertas de bens ou favores em troca de voto demonstram que a compra de votos permanece como fenômeno estrutural e persistente. A norma, embora importante, tem alcance limitado quando enfrenta um sistema social em que a vulnerabilidade econômica e a descrença nas instituições transformam o voto em mercadoria simbólica.

O segundo eixo do trabalho, centrado na análise do abuso de poder político e econômico, evidenciou que tais ilícitos constituem modalidades mais sofisticadas de captura do voto. Diferentemente da compra direta, o abuso de poder opera em planos mais amplos: na manipulação de recursos estatais, na utilização da máquina administrativa em benefício pessoal, ou no uso desproporcional de recursos financeiros em campanhas. A legislação eleitoral, especialmente os art. 22 da LC nº 64/1990 e 73 da Lei nº 9.504/1997, bem como a doutrina consolidada de Jair Gomes, reconhecem a gravidade desses comportamentos e sua capacidade de corromper a igualdade de condições entre os candidatos.

A partir da leitura de Gomes, compreende-se que o critério da gravidade da conduta é o elemento-chave que distingue meras irregularidades administrativas do verdadeiro abuso de poder. É pela gravidade que o julgador aferirá a intensidade e a potencialidade lesiva da conduta sobre o equilíbrio do pleito. Essa compreensão é essencial para preservar o equilíbrio entre o rigor repressivo e o respeito às garantias constitucionais. A Justiça Eleitoral, nesse contexto, assume papel duplo: deve ser ao mesmo tempo rígida na punição e prudente na dosimetria.

O estudo também demonstrou que o abuso de poder e a compra de votos se conectam de modo indissociável. Embora juridicamente autônomos, ambos convergem na prática, pois compartilham o mesmo objetivo: influenciar indevidamente o eleitorado. O abuso de poder político, quando materializado pelo uso promocional de programas públicos ou de publicidade institucional, pode atuar como forma indireta de compra de votos, criando uma relação de dependência simbólica entre o eleitor e o candidato. Essa sobreposição de condutas evidencia que o sistema jurídico deve ser interpretado de modo integrado, valorizando a unidade de finalidade entre as normas e priorizando o resultado democrático do processo eleitoral.

No processo de Meruoca, essa interligação tornou-se particularmente evidente. A denúncia de uso de revista institucional custeada com recursos públicos para promover o prefeito-candidato, em período vedado, representa um típico exemplo de abuso político com efeitos análogos à compra indireta de votos. O eleitor, ao ser exposto a mensagens que enaltecem o gestor e associam suas realizações à continuidade do mandato, é levado a uma percepção de dependência política que compromete sua autonomia.

Todavia, o caso também revelou, de forma contundente, as fragilidades da Justiça Eleitoral no enfrentamento desses ilícitos. A ação foi extinta sem julgamento de mérito por ausência de regularização da representação processual — ou seja, uma falha meramente formal impediu o exame de uma conduta potencialmente grave. A consequência prática foi a perpetuação da impunidade e a perda de oportunidade de o Judiciário reafirmar a importância do princípio da moralidade eleitoral.

Esse episódio permitiu compreender que o problema da impunidade eleitoral não está, necessariamente, na falta de normas, mas nas dificuldades estruturais e procedimentais de sua aplicabilidade. A Justiça Eleitoral, embora dotada

de competência especializada e reconhecida agilidade administrativa, enfrenta entraves que comprometem sua atuação: prazos exíguos, estrutura limitada, dependência da iniciativa das partes e, sobretudo, a complexidade probatória dos ilícitos eleitorais.

Como observou Jair Gomes, a prova do abuso de poder é “rara vez direta”, exigindo do julgador uma análise contextual e indiciária dos fatos. O autor enfatiza que o ambiente eleitoral é permeado por condutas simbólicas, que demandam sensibilidade interpretativa para se distinguir o legítimo exercício do cargo público do desvio de finalidade com intuito eleitoral. Entretanto, a ausência de critérios uniformes e a rigidez procedimental frequentemente impedem que essas nuances sejam apreciadas.

Outro ponto crítico destacado neste trabalho é a oscilação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao conceito de gravidade. Embora o Tribunal tenha consolidado entendimento de que não é necessária a prova de alteração do resultado do pleito, a aplicação prática desse critério ainda varia de caso para caso, gerando insegurança jurídica. Em algumas situações, condutas semelhantes recebem tratamentos distintos, comprometendo o princípio da previsibilidade e da igualdade de julgamento.

A análise crítica conduzida demonstrou que as fragilidades da Justiça Eleitoral não são apenas técnicas, mas também culturais. Em muitos contextos locais, especialmente nos pequenos municípios, persiste uma cultura política de personalismo e dependência, na qual o eleitor enxerga o gestor como benfeitor e não como servidor público. Essa relação de troca simbólica naturaliza práticas ilícitas e dificulta sua repressão. O Direito Eleitoral, nesse cenário, deve exercer também uma função pedagógica, promovendo a educação política e a conscientização cidadã sobre o valor do voto livre.

Em síntese, convergem para a constatação de que o sistema eleitoral brasileiro possui instrumentos jurídicos robustos, mas aplicabilidade limitada. A legislação é suficiente para punir o abuso e a compra de votos; o desafio está em tornar sua aplicação uniforme, acessível e célere. Para isso, são necessárias reformas que fortaleçam as estruturas de fiscalização, aprimorem os meios de prova (inclusive tecnológicos) e reduzam o formalismo excessivo que inviabiliza o exame de mérito de denúncias relevantes.

O caso de Meruoca não representa uma exceção isolada, mas um símbolo das contradições do sistema: leis severas, mas processos frágeis; jurisprudência consolidada, mas aplicação desigual; desejo de moralização, mas persistência do clientelismo. Ainda assim, o estudo revelou também o potencial transformador da Justiça Eleitoral, que, quando atua com equilíbrio entre rigor e prudência, contribui decisivamente para o fortalecimento da democracia.

Como ensina Jairo Gomes (2022, p. 780), “a Justiça Eleitoral não é apenas um tribunal de causas, mas de valores: nela se julga não só o que foi feito, mas o que deve ser preservado”. É essa dimensão valorativa que sustenta a esperança de que o Direito Eleitoral brasileiro, mesmo com suas imperfeições, continue a evoluir como instrumento de concretização da soberania popular e de defesa da vontade livre do eleitor.

Portanto, ao concluir este trabalho, reafirma-se que a verdadeira legitimidade das eleições não decorre apenas do voto depositado nas urnas, mas da confiança coletiva na lisura do processo que o antecede. Combater a compra de votos e o abuso de poder é proteger a essência da democracia: o direito de cada cidadão escolher, sem pressões ou barganhas, o destino político do país. O aprimoramento contínuo da Justiça Eleitoral, guiado por doutrinadores como Jairo Gomes e testado por casos concretos como o de Meruoca, é o caminho para que o ideal democrático brasileiro se converta, cada vez mais, em realidade viva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1990.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Código Eleitoral – Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Brasília, DF: TSE, 2023.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Jurisprudência em Teses – Abuso de Poder nas Eleições*. Brasília, DF: TSE, 2022.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36.539/PI*. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Brasília, DF, julgado em 3 nov. 2014.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI*. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 23 ago. 2012.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 25.935/MA*. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Brasília, DF, julgado em 14 maio 2009.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 1.398/TO*. Relator: Min. Nancy Andrighi. Brasília, DF, julgado em 10 jun. 2010.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria das Inelegibilidades*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GOMES, Jair Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MERUOCA (CE). *Processo nº 0600311-53.2024.6.06.0024. Representação por*

*Conduta Vedada. Coligação Meruoca Merece Mais x Coligação Construindo Meruoca com o Povo.* 24ª Zona Eleitoral de Sobral – Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SPECK, Bruno Wilhelm. *A compra de votos – uma aproximação empírica. Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 148–169, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 maio 1990.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Código Eleitoral – Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Brasília, DF: TSE, 2023.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Jurisprudência em Teses – Abuso de Poder nas Eleições. Brasília, DF: TSE, 2022.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36.539/PI. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em 3 nov. 2014.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 23 ago. 2012.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Recurso Especial Eleitoral nº 25.935/MA. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Julgado em 14 maio 2009.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Recurso Ordinário nº 1.398/TO. Relator: Min. Nancy Andrighi. Julgado em 10 jun. 2010.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria das Inelegibilidades*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GOMES, Jair Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 47. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SPECK, Bruno Wilhelm. *A compra de votos – uma aproximação empírica*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 148–169, 2003.