

BANQUETE DE DIONÍSIO: DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS EM EVENTOS DE CAMPANHA ELEITORAL

BANQUET OF DIONYSUS: FREE FOOD DISTRIBUTION AT ELECTION CAMPAIGN EVENTS

Paulo Henrique Golambiuk¹

Juliano Glinski Pietzack²

RESUMO

O artigo analisa a distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha eleitoral, prática considerada irregular, mas que, segundo a jurisprudência brasileira, raramente enseja sanções diretas. Examina-se a possibilidade de enquadramento da conduta nas principais categorias sancionatórias do direito eleitoral, especialmente captação ilícita de sufrágio, distribuição de brindes, corrupção eleitoral e abuso de poder econômico. A pesquisa demonstra que, embora tal oferta possa influenciar o eleitorado, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) somente a considera ilícita quando evidenciada intenção clara e individualizada de obtenção de votos. Destaca-se, ainda, a dificuldade em distinguir práticas clientelistas de comportamentos tradicionalmente aceitos na dinâmica política, ressaltando a necessidade de uma interpretação jurídica equilibrada que preserve a autenticidade do processo eleitoral e assegure adequada comunicação entre candidatos e eleitores.

Palavras-chave: Distribuição de Alimentos; Captação Ilícita de Sufrágio; Abuso de Poder Econômico; Jurisprudência Eleitoral; Corrupção Eleitoral.

¹ Mestrando em Direito Eleitoral e Político pela AMBRA University. Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. Presidente do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE). Coordenador de Eventos da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

² Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Eleitoral e Político pelo Instituto CERS. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral (ABRADEP) e da International Society of Public Law (ICON-S).

ABSTRACT

This article analyzes the free distribution of food at election campaign events, a practice considered irregular, but which, according to the Brazilian review, has been directly analyzed. It examines the possibility of classifying this conduct within the main sanctioning categories of electoral law, especially illegal vote buying, distribution of gifts, electoral corruption, and abuse of economic power. The research demonstrates that, although such offers may influence the electorate, the Superior Electoral Court (TSE) only considers them illegal when a clear and individualized intention to solicit votes is evident. Furthermore, it highlights the difficulty in distinguishing clientelistic practices from habitual behaviors accepted in the political dynamic, emphasizing the need for a balanced legal interpretation that preserves the disadvantages of the electoral process and ensures adequate communication between candidates.

Keywords: Food Distribution; Illegal Vote-Capturing; Abuse of Economic Power; Electoral Jurisprudence; Electoral Corruption.

1. INTRODUÇÃO

A análise da distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha eleitoral suscita debate relevante no campo do direito eleitoral, especialmente quanto aos limites entre práticas de interação política legítimas e condutas potencialmente capazes de viciar a vontade do eleitor. O presente estudo investiga a natureza jurídica dessa prática e as possibilidades de sua subsunção às principais categorias sancionatórias eleitorais, à luz da legislação vigente e da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O direito eleitoral, enquanto sistema regulatório, tem por finalidade assegurar a legitimidade e a equidade do processo democrático, prevenindo interferências indevidas de poder econômico ou político e coibindo práticas corruptivas.

Como sistema normativo, o direito eleitoral estabelece diferentes graus de tutela desses bens jurídicos, seja por meio de dispositivos legais que tipificam crimes, vedações e sanções, seja por meio da interpretação judicial que concretiza tais normas no contexto das eleições.

Como um campo que deve enfrentar um fluxo constante de novidades e um espectro de criatividade humana ilimitado, o direito eleitoral depende muito dessas diretrizes hermenêuticas para classificar as condutas antijurídicas no rol de possíveis sanções. Assim, a constante mudança jurisprudencial e o poder regulamentador dos tribunais é marca distintiva do direito eleitoral, bem como o fascinante fenômeno dos “ilícitos atípicos” que se formam em meio às correntes de juristas e ganham forma nas decisões das Cortes.³

Exemplo disso é a disciplina do uso de *windbanners* o qual, a partir da leitura imediata das leis e resoluções se poder extrair, está limitado em sua disposição entre às 6h e 22h com um tamanho máximo não superior a 4m², regra formulada por uma série de decisões e textos esparsos que foram unificados pela doutrina.

Da mesma forma, o combate a novos instrumentos de violação, como *fake news*, *deep fakes*, mensageiros automáticos, *mining data* e tantas outras expressões que tomaram o vocabulário jurídico a partir das novas tecnologias, não é possível sem uma interpretação em constante mudança dos paradigmas do direito eleitoral.

Observa-se, contudo, que tais mecanismos interpretativos também conferem flexibilidade ao sistema, permitindo que determinadas práticas irregulares, embora juridicamente censuráveis, não sejam consideradas suficientemente graves para justificar sanções mais rigorosas.

É o caso da distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha, prática considerada irregular, mas que, segundo a jurisprudência, não enseja sanção direta. Trata-se, portanto, de conduta típica e ilícita, porém não penalizada, frequentemente utilizada tanto para atrair participação em atos de campanha quanto para potencialmente obter vantagem eleitoral indevida.

3 CYRINEU, Rodrigo Terra. Ilícitos Atípicos no Direito Eleitoral. *Revista Democrática*, v. 7, p. 67-96, Cuiabá, 2020.

O presente artigo analisa as possibilidades de responsabilização e de enquadramento jurídico dessa conduta, sob perspectiva prática do direito eleitoral, apresentando o entendimento atualmente adotado pela jurisprudência.

Para tanto é dividido em cinco seções. Na primeira é examinado os desafios interpretativos decorrentes da linha tênue entre a hospitalidade inerente aos eventos políticos e as condutas que podem configurar benefícios indevidos aptos a influenciar a liberdade de voto. Na segunda é analisado a possibilidade de enquadramento da distribuição gratuita de alimentos como captação ilícita de sufrágio, nos termos do art. 41-A da Lei n. 9.504/1997, verificando-se os requisitos típicos, a evolução jurisprudencial do TSE e os parâmetros que distinguem o oferecimento lícito de cortesia em evento político da promessa de vantagem individualizada apta a comprometer a liberdade do voto. Na terceira parte é observado o enquadramento possível da prática como distribuição de brinde, bem como as consequências jurídicas associadas. Na quarta seção é confrontada a possibilidade de enquadramento da prática em estudo no crime de corrupção eleitoral, previsto no art. 299 do Código Eleitoral. Por fim, a última seção coloca em contexto a possibilidade da averiguação da ocorrência como abuso de poder econômico ou político.

2. EVENTOS DE CAMPANHA COM DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE ALIMENTOS

A oferta de alimentos e bebidas em eventos de campanha situa-se em um ponto em que a análise do contexto fático é determinante. Enquanto reuniões simples, com oferta modesta, tendem a não revelar irregularidade, a realização de jantares ou eventos mais elaborados, com alimentação custosa, pode conferir natureza jurídica distinta à mesma conduta.

A principal preocupação daqueles que identificam irregularidade nessa prática reside na possibilidade de que a distribuição de alimentos seja utilizada para influenciar a escolha eleitoral, constituindo forma indireta de clientelismo.

Nessa perspectiva, rejeita-se a compra explícita de votos, mas admite-se sua obtenção mediante concessão de benefícios materiais.

Nessa ótica, a prática pode comprometer a legitimidade do pleito ao favorecer elites econômicas locais e gerar votos influenciados por vantagens materiais. Por outro lado, o princípio da autenticidade eleitoral também impõe cautela para evitar que a repressão exacerbada de condutas irregulares restrinja a necessária comunicação entre candidatos e eleitores. Em termos teóricos, é desafiador estabelecer o limite entre a mera cortesia inerente aos eventos de campanha e a configuração de conduta eleitoralmente ilícita.

Do ponto de vista normativo, o fornecimento gratuito de alimentos e bebidas em eventos de campanha pode, em tese, ser enquadrado em diferentes dispositivos legais, como o art. 41-A da Lei das Eleições, relativo à captação ilícita de sufrágio, ou o art. 39, §6º, que disciplina a vedação à distribuição de brindes e cestas básicas.

Também é possível analisar a prática sob a perspectiva do art. 299 do Código Eleitoral, que tipifica o crime de corrupção eleitoral, ou ainda no âmbito do abuso de poder econômico, a depender da gravidade e da finalidade da conduta.

Desse modo, embora a prática seja frequentemente percebida como irregular, sua aferição jurídica depende da conjugação entre o contexto do evento, a forma de distribuição e a finalidade eleitoral subjacente, elementos que orientam sua possível subsunção às categorias sancionatórias analisadas nas seções seguintes.

3. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO - ARTIGO 41-ADALEIN. 9.504/1997

A captação ilícita de sufrágio, mais conhecida popularmente como “compra de votos”, é definida da seguinte forma pela Lei n. 9.504/1997:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufr, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

De um “ângulo material, o bem ou a vantagem [a caracterizar captação ilícita de sufrágio] pode ser de qualquer tipo.”⁴ Os precedentes do TSE apontam uma variedade de possíveis ofertas, passando por dinheiro, mas também por atendimento preferencial em aparelhos públicos,⁵ oferecimento de transporte gratuito,⁶ doação de combustível.⁷

Veja-se que o TSE compreende que a compra de um único voto, desde que no período entre o pedido de registro até a data da eleição,⁸ já é o suficiente para configurar o ilícito,⁹ mas essa deve ser promovida pelo próprio beneficiário ou sob comando ou conhecimento desse.¹⁰

4 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 20 ed. Barueri: Atlas, 2024. p. 602.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060085694/RN, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 20 e junho de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 132, 27 jun. 2023.

6 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral 060034377/CE, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 88, 12 mai. 2023.

7 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 35573/MS, Relator(a) Min. Luiz Fux, 06 de setembro de 2016, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2016, n. 209, p. 7, 31 out. 2016.

8 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 278.

9 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral 060173077/AP, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 14 de março de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 68, 17 abr. 2023.

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060047989/RN, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 28 de novembro de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 240, 05 dez. 2023.

A jurisprudência dos tribunais eleitorais, no entanto, tem posicionamento consolidado pela não configuração do ilícito pela distribuição gratuita de alimentos preparados, em eventos e atos de campanha:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI 9.504/97. ELEIÇÕES 2012. AUSÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DESNECESSIDADE.

A configuração de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97) demanda a existência de prova robusta de que a doação, o oferecimento, a promessa ou a entrega da vantagem tenha sido feita em troca de votos, o que não ficou comprovado nos autos.

Conforme a jurisprudência do TSE, o fornecimento de comida e bebida a serem consumida durante evento de campanha, por si só, não configura captação ilícita de sufrágio.

(...)

(TSE. AgR. RE. 478-45, Relator: Min. João Otávio de Noronha, Julgado em 28/04/2015).¹¹

A *ratio decidendi* reside na exigência de finalidade eleitoral específica, consistente na intenção deliberada de obter apoio político mediante oferecimento de vantagem individualizada – elemento que não se presume a partir do mero fornecimento de alimentos em eventos de campanha.

Em outros acórdãos, inclusive, o TSE mantém posição firme de que o ilícito só é configurado a partir da oferta de um benefício concreto a ser obtido de forma individual pelo eleitor,¹² de maneira que a mera participação de um evento com comida gratuita, sob uma noção genérica de “apoio” a esse ou aquele político, não é o suficiente para determinação das sanções impostas pelo art. 41-A da Lei das Eleições.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 47845/BA, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, 28 de abril de 2015, *Diário de Justiça Eletrônico* ano 2015, n. 95, data 21 mai. 2015, pag. 67.

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 47444/SP, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, 14 de março de 2019, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2019, n. 80, 30 abr. 2019.

Uma decisão interessante nesse sentido foi exarada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, no acórdão 55.219 referente a Representação Eleitoral 0604051-25, em que foi considerado em segundo grau de jurisdição que uma festa de aniversário tendo como chamariz a distribuição de alimento e bebida aos eleitores, organizada pelos candidatos, com falas políticas e recepção aberta para todos os munícipes, caracterizaria o dispositivo do art. 41-A:

EMENTA – ELEIÇÕES 2018 – REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO – ARTIGO 41-A DA LEI Nº9.0504/97 E ARTIGO 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº64/90. REALIZAÇÃO DE EVENTO POLÍTICO TRAVESTIDO DE FESTA DE ANIVERSÁRIO, COM PEDIDO DE VOTO E FORNECIMENTO DE REFEIÇÃO COMPLETA, INCLUSIVE BEBIDA ALCÓOLICA, A ELEITORES. CIRCUNSTÂNCIAS QUE DEMONSTRAM SETRATARDEREUNIÃO POLÍTICA COM DIVULGAÇÃO DA CANDIDATURA E PEDIDO DE VOTO. CONJUNTO PROBATÓRIO SUFICIENTE PARA DEMONSTRAR O LIAME ENTRE A ENTREGA DA BENESSE E A OBTENÇÃO DE VOTO – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1.O artigo 41-A da Lei nº9.504/1997 tutela a livre vontade do eleitor, combatendo as condutas ofensivas, que subordinam a liberdade do voto. 2.Há diferença entre promover um evento político, cujo chamariz é a distribuição de alimento e bebida aos eleitores, e participar de um evento particular. A alegação de que se tratava de mero discurso em festa de aniversário não procede, pois: a) houve o convite aberto aos populares; b) decoração do local com material de propaganda eleitoral consubstanciado em banners, cartazes e santinhos da campanha; c) discurso dos candidatos, inclusive com o uso de equipamento como retroprojeto para propaganda eleitoral; d) o “corpo a corpo” dos candidatos com os eleitores; e) a divulgação do ato, como de campanha, nas redes sociais; f) eleitores presentes no evento ignoravam a existência do aniversário alegado. (...)

(TRE-PR. Rep. 0604051-25, Relator: Des. Carlos Alberto Costa Ritzmann, Julgado em 21/10/2019).¹³

13 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Representação 06040512520186160000/PR, Relator (a) Des. Carlos Alberto Costa Ritzmann, 21 de outubro de 2019, *Diário de justiça*, ano 2019, n. 204, 06 nov. 2019.

Na ocasião era observado um evento de grande porte, com capacidade para 300 pessoas em uma eleição com cerca de 7.000 eleitores, com convite aberto, decoração com os artigos da campanha, discurso dos candidatos, distribuição de panfletos, divulgação do evento nas redes sociais de candidatos. Situação extrema que dificilmente poderia ser considerada como sem intenção de obtenção de apoio, sendo, no mínimo, a organização de um evento de campanha travestida de festa privada.

Entretanto, a decisão foi revertida, em respeito ao entendimento do TSE, em sede de decisão liminar frente ao terceiro grau de jurisdição. Ainda que o caso esteja com decisão de mérito em aberto, a ser prolatada pelo pleno do Tribunal Superior Eleitoral, é paradigmática a força do entendimento consolidado pela Corte até o momento.

Logo, não se vislumbra a possibilidade de uma caracterização por captação ilícita de sufrágio em vista de distribuição gratuita de alimentos em atos de campanha, por meio da prescrição do art. 41-A da Lei n. 9.504/1997. As decisões dos Tribunais Eleitorais, todavia, reforçam o caráter de ilícito da conduta, mas não a classificam nesta categoria, afastando possibilidades mais graves de sanção.

A jurisprudência consolidada indica, portanto, que a distribuição de alimentos em eventos abertos e sem direcionamento individualizado não configura compra de votos, ausente o elemento subjetivo específico e a promessa concreta ao eleitor determinado, razão pela qual a conduta tem sido reiteradamente afastada do âmbito sancionatório do art. 41-A.

4. DISTRIBUIÇÃO DE BRINDES - ARTIGO 39 DA LEI N. 9.504/1997

A distribuição de alimentos ainda pode recair sobre a o dispositivo normativo referente a distribuição de brindes, cestas básicas ou outros materiais gratuitamente, conforme vigente na Lei das Eleições e na Resolução TSE nº

23.610/2019, respectivamente:

Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia.

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

Art. 18. São vedadas na campanha eleitoral confecção, utilização, distribuição por comitê, candidata, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem a eleitora ou eleitor, respondendo a infratora ou o infrator, conforme o caso, pela prática de captação ilícita de sufrágio, emprego de processo de propaganda vedada e, se for o caso, pelo abuso de poder.

Contudo, ainda que seja assim caracterizada, a prática não tem previsão legal de multa, apenas de recolhimento do material ou inibição do ato. Dessa forma, na efetiva realização de evento nesses termos é possível que uma representação pelos adversários ou Ministério Público antes da data do acontecimento possa justificar uma medida liminar inibitória que proíba a sua ocorrência, sob – nesse caso – cominação de pena de multa pelo descumprimento da ordem.

Entretanto, na hipótese de que o evento já tenha acontecido, o recolhimento de provas para classificação como distribuição de brindes não será suficiente para determinação de multa, de maneira a tornar a conduta não censurável pós fato.

À vista disso, mesmo quando enquadrada como distribuição de brinde, a oferta de alimentos não gera, por si, efeitos sancionatórios posteriores à realização do evento, tendo relevância essencialmente prévia e cautelar, voltada à inibição da prática.

5. CORRUPÇÃO ELEITORAL - ARTIGO 299 DA LEI N. 4.737/1965

A tipificação da distribuição de alimentos como corrupção eleitoral, prevista no art. 299 do Código Eleitoral, demanda análise rigorosa dos elementos subjetivos e objetivos do tipo penal, especialmente diante da autonomia entre as esferas cível-eleitoral e penal e dos padrões probatórios reforçados exigidos no processo penal.

Outra alternativa de tipificação da distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha é o crime de corrupção eleitoral, usualmente ligado à captação ilícita de sufrágio e previsto no artigo 299 do Código Eleitoral:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

A previsão legal aqui disposta é anterior a prescrição do artigo 41-A mencionada anteriormente, mas não foi substituída por essa, visto que o Tribunal Superior Eleitoral já fixou em precedente que as instâncias cíveis eleitorais e criminais tramitam de maneira independente e o mesmo fato pode ser apurado em ambas as tipificações.¹⁴

Contudo, na esfera criminal as opções de caracterização são ainda mais estreitas, tal como na captação ilícita de sufrágio, é necessário a existência de uma promessa concreta a um eleitor determinado, com aptidão para consumir sua parte da barganha.¹⁵ Entretanto, no processo penal a busca pelo contraditório e ampla defesa recebem especial atenção e justificam algumas mudanças na denúncia do crime, como a identificação dos beneficiados aliciados em sede de

14 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo De Instrumento 6553/SP, Relator(a) Min. Cezar Peluso, de 27 de novembro de 2007, *Diário de Justiça*, ano 2007, n. 234, volume único, data 12 dez. 2007, pag. 191/192.

15 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 283/MS, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, 28 de março de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 84, data 08 mai. 2023.

exordial.¹⁶

Esse detalhe por si já torna mais distante a possibilidade de abertura de uma ação nesse sentido visando alguma sanção para aquele que distribua gratuitamente alimentos em um evento de campanha.

Ainda, a qualificação do dispositivo penal como instrumento de *ultima ratio* torna ainda mais ilógico a busca de punição por um fato considerado abstratamente não configurador de ilícito cível de compra de votos, de maneira a não ser passível de se utilizar esse mecanismo para sancionar a prática discutida.

Dessa forma, considerando a exigência de identificação precisa dos beneficiários, a necessidade de demonstração do especial fim de agir e o caráter de *ultima ratio* do direito penal, revela-se excepcional a possibilidade de responsabilização criminal pela mera oferta genérica de alimentos em eventos de campanha.

6.ABUSODEPODERECONÔMICO-ARTIGO22DALEICOMPLEMENTAR N. 64/1990

A configuração de atos irregulares de campanha em proporção e dimensão que possam aferir fatores de gravidade pode ser enquadrada como abuso de poder, no caso em vistas, econômico. A jurisprudência do TSE mantém uma posição protetiva em casos similares, entendendo que a mera realização de evento com distribuição gratuita de alimentos não pode justificar as determinações legais mais gravosas avistadas em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. VICE-PREFEITO. VEREADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL

16 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Habeas Corpus 45224/MG, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, 26 de fevereiro de 2013, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2013, n. 77, 25 abr. 2013, pag. 55.

ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER ECONÔMICO (ART. 22 DA LC 64/90). DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. ALIMENTOS. PESSOAS CARENTES. OSTENSIVIDADE. LONGO PERÍODO. PRESENÇA. CANDIDATOS. VINCULAÇÃO. CAMPANHA. BLOCOCARNAVALESCO. DESVIRTUAMENTO. VÍCIOS. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO. 1. No aresto embargado, unânime, reformou-se acórdão do TRE/PE a fim de restabelecer sentença na parte em que se cassaram os registros dos segundos colocados no pleito majoritário de Amaraji/PE em 2016 e o diploma de vereadora reeleita, além da inelegibilidade imposta a ela e ao titular da chapa devido à prática de abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC 64/90). 2. Os embargantes suscitam nulidade, alegando que o advogado constituído nos autos se encontrava em prisão preventiva ao tempo da inclusão do feito em pauta e, por esse motivo, impossibilitado de acompanhar o andamento processual e de promover sustentação oral. 3. Todavia, a notícia do encarceramento veio aos autos apenas 25 dias depois de concluído o julgamento em Plenário. Ademais, segundo a remansosa jurisprudência dos tribunais pátrios, a sustentação oral não constitui ato essencial à defesa. Nesse sentido, o AgR-HC 538.645/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, DJE de 9/3/2020, oriundo do c. Superior Tribunal de Justiça. 4. Por outro vértice, inexistem omissões a serem supridas. Consignou-se de modo expresso que “o reconhecimento do abuso de poder não está adstrito ao período de campanha e pode abranger condutas anteriores que atentem contra os bens jurídicos tutelados pelo art. 22 da LC 64/90, a saber, a legitimidade do pleito e a paridade de armas”. 5. Nesse sentido, citou-se julgado desta Corte, segundo o qual, em ação de investigação judicial eleitoral, pode-se “levar a exame fatos ocorridos antes mesmo das convenções partidárias” (REspe 576-11/CE, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 16/4/2019). 6. Outrossim, assentou-se que a hipótese dos autos “não demanda reexame do conjunto probatório, vedado pela Súmula 24/TSE, pois todas as premissas fáticas encontram-se delineadas no aresto regional”. 7. Os supostos vícios apontados denotam propósito de rediscutir matéria já decidida, providência inviável na via aclaratória. Precedentes. 8. Embargos de declaração rejeitados.

(TSE. ED.REspe nº6474, Min. Luis Felipe Salomão,

Isso não significa que não seja possível auferir um abuso de poder econômico tendo, entre outros fatos, este como consideração probatória, visto que a jurisprudência é unânime em entender esse gasto como irregular. O centro da questão se resume a determinação da potencialidade lesiva do ato, não verificada para determinação de multa ou detenção, ao que seria um exagero elevar para as possibilidades de sanção da Lei Complementar n. 64/1990.

Nesse sentido, a ilustre doutrina de Frederico Alvim sobre a determinação da gravidade em ações que podem ensejar na cassação do mandato e a delicadeza de decisões nesse sentido que exigem uma racionalidade amplificada do decisor, para não acabar em deslegitimar o próprio pleito que se busca aderir confiança:

O problema que se coloca é que, no contexto das ações eleitorais, a Justiça Eleitoral é conclamada a examinar a legitimidade das eleições sob uma lógica artificialmente assertiva, quando é certo que a legitimidade responde, por natureza, a uma racionalidade escalonada.

A rigor, a legitimidade não veicula uma noção absoluta ou binária (uma questão de ser ou não ser, como se um pleito pudesse ser visto, tão simplesmente, como legítimo ou ilegítimo), mas, mais propriamente, de um problema de graduação (uma questão de ser mais ou de ser menos, isto é, de reproduzir com maior ou menor fidelidade as condições ideais atinentes a um processo de escolha popular).

Nada obstante, no deslinde de ações impugnativas os juízes eleitorais enfrentam um DILEMA, na medida em que são instados a cancelar ou recusar validade a uma disputa, à vista dos fatos e circunstâncias que lhes chegam às mãos.

E esse dilema, obviamente, ganha contornos dramáticos, tendo em vista que as decisões de cassação comportam um caráter contramajoritário, uma vez que negam efeito à preferência externada pela maioria dos cidadãos de uma determinada circunscrição.¹⁸

17 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 6474/PE, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, 24 de junho de 2021, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2021, n. 142, 03 ago. 2021.

18 ALVIM, Frederico. Gravidade como parâmetro para cassação de mandatos: o arranjo brasileiro diante dos pressupostos axiológicos do

A situação, entretanto, levanta questionamentos curiosos sobre a utilização dessa “ferramenta” como estratégia de condução de campanha em larga escala. Imaginemos, por exemplo, um candidato que faça diversos jantares e almoços por todo o município em que se candidata a prefeito ou vereador, chamando seu eleitorado para esses eventos gratuitos. É possível, nesse cenário hipotético, configurar o abuso de poder econômico?

O estranho cenário da jurisprudência colocada é de que, não havendo outros vícios a serem apurados, a resposta mais provável é de que não é possível traçar essa determinação. Logicamente os fatores objetivos do caso concreto tomariam um peso na decisão do julgador, mas ele se veria desacompanhado de argumentos de autoridade das Cortes superiores para uma possível sanção.

Verifica-se, portanto, que, embora a distribuição gratuita de alimentos possa ser considerada gasto irregular ou elemento probatório relevante em ações de investigação judicial eleitoral, a jurisprudência não a reconhece, isoladamente, como apta a caracterizar abuso de poder econômico, na ausência de elementos adicionais que evidenciem gravidade suficiente para comprometer a paridade de armas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha eleitoral apresenta um dilema complexo e multifacetado dentro do direito eleitoral brasileiro. Por um lado, tal prática pode ser interpretada como uma tentativa sutil de influenciar o eleitorado, configurando um ato de clientelismo ou abuso de poder econômico. Por outro, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) adota uma abordagem restritiva ao sancionar esses casos, exigindo evidências de intenção clara de captação ilícita de sufrágio para a aplicação de penalidades. Essa interpretação restritiva reflete a tentativa de proteger a liberdade de expressão e o livre contato entre candidatos e eleitores, o que é

essencial para um processo democrático autêntico.

No entanto, o tratamento diferenciado dado a essa prática levanta questionamentos sobre a equidade e a eficácia das normas eleitorais em coibir influências indevidas no pleito. A tolerância relativa a essa prática, mesmo que vista como irregular, pode enfraquecer a percepção pública de legitimidade das eleições, especialmente em contextos onde a influência econômica é historicamente usada para captar votos de maneira disfarçada. O direito eleitoral enfrenta, portanto, um paradoxo: ao não sancionar práticas que potencialmente influenciam o eleitorado, corre-se o risco de permitir que o poder econômico distorça a autenticidade do processo eleitoral, prejudicando o princípio de isonomia entre os candidatos.

A análise desenvolvida evidencia que a distribuição gratuita de alimentos em eventos de campanha eleitoral constitui prática reiteradamente qualificada como irregular, porém destituída, em regra, de sanção autônoma na jurisprudência do TSE. A ausência de dolo específico, de individualização de beneficiários e de finalidade eleitoral concreta impede sua caracterização como captação ilícita de sufrágio ou corrupção eleitoral. Do mesmo modo, a conduta não alcança, isoladamente, o patamar de gravidade exigido para o reconhecimento do abuso de poder econômico.

Embora tal compreensão busque preservar a autenticidade do discurso político e evitar excessos regulatórios, ela também abre espaço para ambiguidades interpretativas, especialmente em contextos nos quais a prática pode exercer influência indireta sobre o eleitorado. O desafio, portanto, consiste em estabelecer parâmetros normativos mais claros que conciliem a necessária fiscalização de práticas potencialmente clientelistas com a preservação da comunicação legítima entre candidatos e eleitores.

Essa zona de ambiguidade também evidencia a necessidade de evolução e atualização da legislação e da jurisprudência eleitoral frente às estratégias de campanha cada vez mais sofisticadas. As normativas devem buscar equilíbrio

entre a fiscalização rigorosa para prevenir o abuso de poder e a necessidade de assegurar que a legislação não impeça práticas legítimas de aproximação entre candidatos e o público. Tal equilíbrio é crucial para que o processo eleitoral seja protegido sem se tornar excessivamente intervencionista.

Por fim, reforça-se a importância de interpretações que levem em conta as especificidades do caso concreto, com a análise cuidadosa dos contextos e das intenções envolvidas em cada prática. Dessa forma, o direito eleitoral brasileiro pode avançar em direção a uma justiça mais justa e adaptada à realidade atual, que reconheça a complexidade das interações políticas sem comprometer a igualdade de condições no pleito.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico. Gravidade como parâmetro para cassação de mandatos: o arranjo brasileiro diante dos pressupostos axiológicos do sistema e da cena internacional. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 8, n. 2, p. 94-106, 2018. p. 96..

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Representação 06040512520186160000/PR, Relator (a) Des. Carlos Alberto Costa Ritzmann, 21 de outubro de 2019, *Diário de justiça*, ano 2019, n. 204, 06 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo De Instrumento 6553/SP, Relator(a) Min. Cezar Peluso, de 27 de novembro de 2007, *Diário de justiça*, ano 2007, n. 234, volume único, data 12 dez. 2007, pag. 191/192.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 47845/BA, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, 28 de abril de 2015, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2015, n. 95, p. 67. 21 mai. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral 060034377/CE, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, 28 de abril de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 88, 12 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060047989/RN, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 28 de novembro de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 240, 05 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 6474/PE, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, 24 de junho de 2021, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2021, n. 142, 03 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Habeas Corpus 45224/MG, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, 26 de fevereiro de 2013, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2013, n. 77, 25 abr. 2013, pag. 55.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060085694/RN, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 20 de junho de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 132, 27 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 283/MS, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, 28 de março de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 84, data 08 mai. 2023

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 35573/MS, Relator(a) Min. Luiz Fux, 06 de setembro de 2016, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2016, n. 209, p. 7, 31 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 47444/SP, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, 14 de março de 2019, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2019, n. 80, 30 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral 060173077/AP, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, 14 de março de 2023, *Diário de Justiça Eletrônico*, ano 2023, n. 68, 17 abr. 2023.

CYRINEU, Rodrigo Terra. Ilícitos Atípicos no Direito Eleitoral. *Revista Democrática*, v. 7, p. 67-96, Cuiabá, 2020.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 20 ed. Barueri: Atlas, 2024. p. 602.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p 278.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 108

VASCONCELOS, José Cláudio da Silva. *Redes clientelísticas em pequenas cidades do Piauí: as trocas políticas assimétricas entre lideranças políticas e eleitores nas eleições de 2016-2018*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. p. 51.