

IGOR PEREIRA PINHEIRO

Promotor de Justiça do MPCE; Especialista, Mestre e Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela ULISBOA; Autor dos livros “Crimes Eleitorais e Conexos”, “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral”, “Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada”, “Crimes Licitatórios” e Coordenador de outras obras jurídicas (destacando-se “Manual de Jurisprudência Comentada na Visão do STF, STJ e TSE”, “Leis Penais Especiais Comentadas” e “Nova Lei de Licitações Comentadas”, todas publicadas pela Editora Mizuno. Professor-Convocado de Diversas Escolas da Magistratura e do Ministério Público no Brasil; Foi Membro do Grupo de Atuação Especial de Defesa ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Ceará (GEDPP); Foi Coordenador do Grupo Auxiliar da Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará (GAPEL). Coordenador Editorial de Direito Administrativo e Direito Eleitoral do Grupo Mizuno.

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL

4ª EDIÇÃO

REVISTA, ATUALIZADA E AMPLIADA

Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral - 4ª Edição

© Igor Pereira Pinheiro.

Revisão: Igor Pereira Pinheiro

EDITORA MIZUNO 2022

Catálogo na publicação Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos - CRB-8/9166	
P654	<p>Pinheiro, Igor Pereira</p> <p>Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral / Igor Pereira Pinheiro. – 4. ed. – Leme-SP: Mizuno, 2022.</p> <p>552 p.; 17 X 24 cm</p> <p>ISBN 978-65-5526-422-7</p> <p>1. Direito eleitoral. I. Pinheiro, Igor Pereira. II. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 342.8107</p>
<p style="text-align: center;">Índice para catálogo sistemático</p> <p style="text-align: center;">I. Direito eleitoral</p>	

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei n. 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade dos autores. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concementes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade dos autores.

Todos os direitos desta edição reservados à
EDITORA MIZUNO

Rua Benedito Zacariotto, 172 - Parque Alto das Palmeiras, Leme - SP, 13614-460
Correspondência: Av. 29 de Agosto, nº 90, Caixa Postal 501 - Centro, Leme - SP, 13610-210
Fone/Fax: (0XX19) 3571-0420

Visite nosso site: www.editoramizuno.com.br
e-mail: atendimento@editoramizuno.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO

PARTE I

BREVES NOTAS SOBRE A CORRUPÇÃO NO BRASIL E AS MODALIDADES DE CONDUTAS VEDADAS COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DA IGUALDADE NO ANO ELEITORAL.....

1 – O Instituto das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Como Mecanismo de Prevenção e Repressão à Enraizada Corrupção no Ano Eleitoral.....	17
2 – Dados Estatísticos que Demonstram a Continuidade da Prática (em Larga Escala) de Corrupção no Brasil, Tanto nas Eleições como nas Gestões que lhes Sucodem.	19
	30

PARTE II

COMO CIDADÃOS, INSTITUIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS PODEM CONTRIBUIR COM A PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO

3 – Breve Introdução.....	35
3.1 – Quanto ao Poder Judiciário Eleitoral.....	37
3.1.1 – Modificações Estruturais.....	37
3.1.2 – A Necessária Revisão de Algumas Posições Jurisprudenciais que Impedem a Efetividade do Sistema Anticorrupção na Área Eleitoral.	37
3.1.2.1 – Não-Cumulatividade Automática das Sanções no Julgamento dos Processos de Condutas Vedadas.....	38
3.1.2.2 – Interpretação Literal da Conduta Vedada Prevista no Artigo 73, III, da Lei N°9504/97.....	39
3.1.2.2 – Interpretações Literais da Proibição de Distribuição Gratuita de Bens, Serviços e Benefícios pela Administração Pública em Ano Eleitoral que Acabam Legitimando Possíveis Manobras e Fraudes à Lei por Simples Atos Formais.....	42
3.1.2.2.1 – Convênios entre o Poder Público e a Iniciativa Privada/Entidades Públicas para a Distribuição de Benefícios	43
3.1.2.2.2 – Contrapartidas Simbólicas e Desproporcionais com Relação aos Benefícios Concedidos.....	43
	44

3.1.2.2.3 – Planos de Recuperação Fiscal e Anistias Tributárias	45
3.1.2.3 – (Im)Possibilidade do Uso de Gravações Ambientais após a Rejeição dos Vetos ao Pacote Anticrime (Retrocesso Legislativo e Início de Viragem Jurisprudencial Pró-Corruptos)	46
3.1.2.4 – A Errônea Interpretação de que a Oferta de Emprego na Futura Gestão do Candidato não Configura o Crime de Corrupção Eleitoral se o Destinatário for um Correligionário Político.....	51
3.1.2.5 – Insistência Administrativa e Jurisdicional na Aplicação do não Recepcionado Artigo 236 do Código Eleitoral	53
3.1.2.6 – A Ultrapassada Vedação à Celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta na Seara Eleitoral	59
3.1.3 – Alterações Recentes da Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que Fortaleceram o Combate à Corrupção Eleitoral.	64
3.1.3.1 – Possibilidade do Uso de Índícios e Fatos Públicos/Notórios para a Comprovação de Participação/Ciência dos Candidatos nos Ilícitos Cíveis-Eleitorais, Superando a Tese que só Admitia a Presença Física ou Auxílio Material do Candidato	64
3.1.3.2 – Aplicação do Princípio da Primazia da Realidade sobre as Formas para a Conceituação da Figura do “Candidato” Sob o Aspecto Material, Garantindo, Assim, Efetividade Ao Disposto no Artigo 77, da Lei das Eleições.....	67
3.1.3.3 – Rígido Controle Sobre a Farra das Contratações Temporárias Eleitoreiras e a Indústria da Emergência	68
3.1.3.4 – Possibilidade do Ajuizamento de Ação por Conduta Vedada a Qualquer Momento do Ano Eleitoral	69
3.1.3.5 – Mudança Jurisprudencial Quanto ao Acesso de Conteúdos Existentes nos Aparelhos Celulares.....	71
3.1.3.6 – Fim da Exigência do Litisconsórcio Passivo Necessário entre o Agente Público e o Candidato Beneficiário nas Ações que tenham Abuso de Poder Político como Causa de Pedir.....	74
3.2 – Quanto ao Ministério Público Eleitoral.	76
3.2.1 - Modificações do Planejamento Institucional para o Ano Eleitoral.....	76
3.2.1.1 – O Necessário Fim da Equivocada Cultura Institucional de Exclusividade do Ministério Público Eleitoral para Fiscalizar as Eleições	76
3.2.1.2 – Criação de Grupo Auxiliar dos Promotores Eleitorais	78
3.2.1.3 – Criação de Aplicativos e Canais de Denúncias Anônimas.....	79
3.2.1.4 – Criação de Enunciados Temáticos pela Procuradoria Regional Eleitoral dos Estados com Vistas a Garantir Maior Segurança Jurídica aos Promotores Eleitorais no Tocante à Nova Lei do Abuso de Autoridade	80
3.2.2 – Mudanças de Paradigmas Fiscalizatórios.....	100
3.2.2.1 – Presença nas Redes Sociais Como Ouvinte e Espectador para a Coleta de Informações que Possam Subsidiar Investigações	100

3.2.2.2 – Realização de Diligências Investigativas em Repartições Públicas/Privadas e nos Atos Político-Partidários Praticados em Propriedade Privada Aberta ao Público na Ocasão.....	101
3.2.2.3 – Fiscalização do Histórico de Apoio Político dos Agentes Contratados com Dispensa de Licitação/Inexigibilidade ou que Sejam Contratados por Licitação com Índícios de Fraude	102
3.2.2.4 – Monitoramento das Contratações Temporárias e Designações para Cargos Comissionados.....	102
3.2.2.5 – Acompanhamento das Ações dos Assumidos ou Notórios Pré-Candidatos para Evitar e Suspender, quando Consumados, os atos Caracterizadores de Propaganda Eleitoral Antecipada, Condutas Vedadas e Abuso de Poder na Chamada Pré-Campanha	103
3.2.2.6 – Adotar uma Política Institucional Voltada a Aplicação de Termos de Ajustamento de Conduta e Acordo de Não-Persecução Cível na Seara Eleitoral	105
3.3 – Quanto aos Advogados Eleitorais.	113
3.3.1 – Implementação do Compliance Eleitoral nos Partidos Políticos.....	113
3.3.2 – Advocacia Eleitoral Investigativa.....	114
3.3.2.1 – Advocacia Investigativa Eleitoral Direcionada a Agentes Públicos	116
3.3.2.2 – Advocacia Investigativa Eleitoral Direcionada a Cidadãos Comuns	117
3.4 – Quanto aos Eleitores em Geral.....	118
3.4.1 – Tolerância Zero com a Mercantilização do Voto	118
3.4.2 – Recusar Convites Para Intergrar “Candidaturas Fantasmas”.....	119
3.4.3 – Formular Denúncias de Crimes contra a Administração e Ilícitos Administrativos que se Relacionem com a Eleição, Sendo-lhes Garantida Imunidade contra Retaliações (Novidade da Lei Anticrime).....	119
3.5 – Quanto ao Poder Público.	120
3.5.1 – Políticas e Práticas de Prevenção à Corrupção	120
3.5.2 – Uso da Prerrogativa de Ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa Quando Verificada a Prática de Condutas Vedadas em Ano Eleitoral, Abuso de Poder e Crimes Eleitorais Relacionados ao uso de Máquina Pública.....	122

PARTE III

TEORIA GERAL DO DIREITO ANTICORRUPÇÃO E SEUS REFLEXOS NA ÁREA POLÍTICO-ELEITORAL.....	125
4 – O Direito Fundamental Anticorrupção, os Mandados Constitucionais Anticorrupção e seus Reflexos no Direito Eleitoral.....	127
5 – A Supralegalidade dos Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção e a Proibição de Retrocesso (Tutela Mínima Anticorrupção).....	139
5.1 - Retrocessos Legislativos Anticorrupção Aprovados em 2021 e seus Efeitos na Área Eleitoral.....	146

5.1.1 – A Instituição do Dolo Específico na Lei de Improbidade Administrativa e a Inexistência de Efeito Expansivo para os Ilícitos Eleitorais.....	147
5.1.2 – A Exclusão dos Partidos Políticos e Suas Fundações do Âmbito de Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.....	169
5.1.3 – O Estabelecimento de Rol Taxativo dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam em Violação aos Princípios Administrativos	173
5.1.4 – A Revogação do Desvio de Finalidade Previsto Anteriormente no Inciso I do Artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.....	175
5.1.5 – O Enquadramento (Ainda Possível) das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral como Atos de Improbidade Administrativa.....	177
5.1.5.1 – Quadro-Resumo de Correlação entre Condutas Vedadas e Atos de Improbidade Administrativa	179
5.1.6 – Vedação, como Regra Geral, à Transmissibilidade da Sanção de Perda do Cargo Público pela Condenação em Ação de Improbidade Administrativa.....	201
5.1.7 – A Inconstitucional Forma de Contagem da Sanção de Suspensão dos Direitos Políticos na Nova Lei de Improbidade Administrativa.....	203
5.1.8 – O Trancimento Imediato da Ação de Improbidade Administrativa por Conta da Absolução no Juízo Criminal (Comum/Eleitoral).....	205

PARTE IV

O MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO ELEITORAL E A TEORIA GERAL DAS CONDU- TAS VEDADAS	209
6 - Microssistemas Anticorrupção no Brasil.....	211
7 – Características das Condutas Vedadas Cíveis-Eleitorais (Estrito Senso).....	213
7.1 – Legalidade Estrita.....	214
7.2 – Especialidade normativa em relação ao abuso de poder político.....	219
7.3 – Finalidade Eleitoral Presumida (Regra Geral).....	221
7.4 – Ilícito de Mera Conduta (Potencialidade Presumida) e Não Cumulatividade Automática das Sanções.....	222
7.5 – Responsabilidade Objetiva, Individual e Progressiva dos Infratores na Aplicação da Multa.....	227
7.6 – Imprescindibilidade do Elemento Subjetivo da Conduta (culpa ou dolo) para a Condenação à Sanção de Cassação do Registro ou do Diploma.....	229
7.7 – Incidência Temporal Variável e Prazo Decadencial Uniforme.....	233
7.8 – Incidência em Todos os Níveis Federativos, salvo as Exceções Expressas em Lei.....	235
7.9 – Necessidade da Participação de, pelo menos, um Agente Público (De Direito ou De Fato) e a Questão do Litisconsórcio Necessário.....	237
7.10 – A Interdisciplinaridade das Condutas Vedadas Cíveis-Eleitorais.....	239

PARTE V

TEORIA E PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL.....

8 – Análise Teórica E Prática Das Condutas Vedadas Cíveis-Eleitorais.....	245
8.1 – Cessão e Uso de Bens Públicos.....	245
8.1.1 – Análise Doutrinária.....	245
8.1.2 – O Uso dos Bens de Uso Comum do Povo (Conduta Vedada) x Captação de Imagens de Bens Públicos (Conduta Lícita).....	247
8.1.3 – Incidência Temporal.....	253
8.1.4 – Exceções Legais.....	255
8.1.4.1 – Convenção Partidária.....	255
8.1.4.2 – Reunião de Partido Político.....	255
8.1.4.3 – Uso do transporte oficial pelo Presidente da República em Campanha de Reeleição.....	256
8.1.4.3.1 – Inconstitucionalidade do dispositivo.....	257
8.1.4.3.2 – Destinatário da autorização.....	257
8.1.4.3.3 – Valor do ressarcimento, prazo para pagamento e multa pelo atraso.....	260
8.1.4.4 – Uso da Residência Oficial para Reuniões da Campanha.....	260
8.1.5 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, I.....	262
8.1.6 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais.....	263
8.2 – Uso dos Materiais ou Serviços Custeados pelos Governos e Casas Legislativas.....	272
8.2.1 – Análise Doutrinária.....	272
8.2.2 – Incidência Temporal.....	276
8.2.3 – Exceções Legais.....	277
8.2.3.1 – Uso das Dependências do Poder Legislativo para Fins de Propaganda Eleitoral.....	277
8.2.3.2 – A Questão da Distribuição de Informativos da Atividade Parlamentar (inexistência de bis in idem com a propaganda antecipada).....	279
8.2.4 – Ilícitos Correlatos ao artigo 73, II.....	281
8.2.5 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais.....	281
8.3 – Cessão de Agentes Públicos para Campanha.....	284
8.3.1 – Análise Doutrinária.....	284
8.3.2 – Exceções legais.....	291
8.3.2.1 – Férias e licenças.....	291
8.3.2.2 – A questão dos agentes políticos.....	291
8.3.3 – Incidência temporal.....	292
8.3.4 – Ilícitos correlatos ao artigo 73, III.....	293
8.3.5 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais.....	293

8.4 – Distribuição de Bens (Aspectos Gerais).....	298
8.4.1 – Uso Eleitoral de Programas Sociais de Distribuição Gratuita de Bens.....	298
8.4.1.1 – Análise Doutrinária.....	298
8.4.1.2 – Inexistência de Exceção e o Direito do Gestor Divulgar as Ações Realizadas.....	305
8.4.1.3 – Incidência Temporal.....	306
8.4.1.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, IV.....	307
8.4.2 – Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios pela Administração Pública Durante o Ano Eleitoral.....	308
8.4.3 – A Análise Doutrinária.....	308
8.4.2.2 – Exceções Legais.....	313
8.4.2.2.1 – Programas Sociais Autorizados em Lei e com Execução Orçamentária no Ano Anterior ao do Pleito Eleitoral.....	313
8.4.2.2.2 – Estado de Calamidade Pública e Estado de Emergência.....	315
8.4.2.3 – Incidência Temporal.....	316
8.4.2.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, §10.....	316
8.4.2.5 – Comparação com a Captação Ilícita de Sufrágio.....	316
8.4.2.6 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais.....	317
8.5 – Admissão e Dispensa do Serviço Público.....	326
8.5.1 – Análise Doutrinária.....	326
8.5.2 – Exceções Legais.....	333
8.5.2.1 – Conduta Praticada Fora do Período de Vedação.....	333
8.5.2.2 – Nomeação e Exoneração dos Cargos Comissionados/Designação e Dispensa das Funções Comissionadas.....	333
8.5.2.3 – Nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos Órgãos da Presidência da República.....	334
8.5.2.4 – Nomeação dos Aprovados em Concurso Público que Tenha sido Homologado até o Início do Período de Vedação.....	334
8.5.2.5 – Nomeações ou Contratações Necessárias para a Instalação ou Continuidade de Serviços Públicos Essenciais.....	336
8.5.2.6 – Transferência ou Remoção Ex Officio de Militares, Policiais e Agentes Penitenciários.....	337
8.5.3 – Incidência Temporal.....	339
8.5.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, V.....	339
8.5.5 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais.....	339
8.6 – Realização de Transferências Voluntárias de Recursos.....	345
8.6.1 – Análise Doutrinária.....	345
8.6.2 – Exceções.....	347
8.6.2.1 – Transferências de Receitas Não Voluntárias.....	347

8.6.2.2 – Obrigação Formal Preexistente para Executar Obra ou Serviço em Andamento e com Cronograma Prefixado	347
8.6.2.3 – Situações de Calamidade Pública ou Emergência	349
8.6.2.4 – Plebiscito	349
8.6.3 – Incidência temporal	349
8.6.4 Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, VI, “a”.	349
8.7 – Publicidade Institucional	351
8.7.1 – Publicidade Institucional Durante o Ano Eleitoral	351
8.7.1.1 – Análise Doutrinária	351
8.7.1.2 – Exceções	356
8.7.1.3 – A Polêmica do Uso dos Perfis Privados para a Divulgação de Atos Institucionais e a Incidência ou Não da Proibição de Promoção Pessoal dos Gestores Públicos ou Pré-Candidatos	356
8.7.1.3 – Incidência Temporal	359
8.7.1.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 74	361
8.7.1.5 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais	362
8.7.2 – Publicidade Institucional Entre os Três Meses que Antecedem o Pleito Até o Fim das Eleições	367
8.7.2.1 – Análise Doutrinária	367
8.7.2.2 – Exceções e Necessidade de Prévia Autorização Judicial	373
8.7.2.2.1 – Publicidade de Produtos e Serviços que Possuam Concorrência no Mercado	373
8.7.2.2.2 – Casos de Grave e Urgente Necessidade Pública Reconhecidos pela Justiça Eleitoral	374
8.7.2.2.3 – Divulgação de Atos Parlamentares	376
8.7.2.2.4 – Publicação de Atos Oficiais	377
8.7.2.3 – Incidência Temporal	377
8.7.2.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, VI, “b”	377
8.7.2.5 – Casos Práticos Julgados pelos Tribunais Eleitorais	377
8.7.3 – Gastos com Publicidade Oficial	387
8.7.3.1 – Análise Doutrinária	387
8.7.3.2 – Exceção	389
8.7.3.3 – Incidência Temporal	390
8.7.3.4 – Ilícitos Correlatos ao Artigo 73, VII	390
8.7.3.5 – Casos Práticos Julgados pela Justiça Eleitoral	390
8.8 – Pronunciamento em Cadeia de Rádio e Televisão	392
8.8.1 – Análise Doutrinária	392
8.8.2 – Exceção	394

14.5.2 – Termo Final	518
14.6 – Pedidos	518
14.7 – Tutelas de Urgência	519
14.8 – Efeitos da Decisão	519

PARTE VII

CONDUTAS VEDADAS CRIMINAIS ELEITORAIS	521
15 – Das Condutas Vedadas Criminais Eleitorais	523
15.1 – Coação eleitoral moral praticada por servidor público	523
Breve introdução ao tipo	523
Bem jurídico tutelado	524
Sujeitos do crime.....	524
Condutas.....	525
Tipicidade subjetiva.....	526
Consumação e tentativa:	527
15.2 Utilização de serviços e bens públicos a favor de partido ou organização de caráter político. ...	527
Breve introdução ao tipo	527
Bem jurídico tutelado	529
Sujeitos do crime.....	530
Condutas.....	532
Tipicidade subjetiva.....	534
Consumação e tentativa	535
15.3 Uso de veículos ou embarcações oficiais em campanha eleitoral.....	536
Bem jurídico tutelado	536
Sujeitos do crime.....	536
Conduta.....	537
Atipicidade prevista na legislação eleitoral	538
Tipicidade subjetiva.....	540
Consumação e tentativa	540

ÍNDICE ALFABÉTICO REMISSIVO	542
--	------------