

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ISABELLE PINHEIRO JACKIU

CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE EM ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL
NOS CRIMES ELEITORAIS

CURITIBA

2023

ISABELLE PINHEIRO JACKIU

CLÁUSULA DE INELEGIBILIDADE EM ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL
NOS CRIMES ELEITORAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Eneida Desiree Salgado.

CURITIBA
2023

TERMO DE APROVAÇÃO

Cláusula de inelegibilidade em acordo de não persecução penal nos crimes eleitorais

ISABELLE PINHEIRO JACKIU

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof.ª Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador



Prof. Volgane Oliveira Carvalho

1º Membro

Documento assinado digitalmente

gov.br

YASMIN BREHMER HANDAR

Data: 05/12/2023 10:16:46-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Yasmin Brehmer Handar
2º Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Jeanne e Adriano, pelo amor incondicional que me permitiu ser quem sou, pelo apoio quando precisei criar asas e voar e pela inabalável fé em meu potencial para realizar meus sonhos, serão meu eterno porto-seguro.

Aos meus irmãos, Marcelo e Alexandre, por sempre me trazerem alegria e me lembrar que a vida pode e deve ser mais leve.

Ao meu companheiro, Guilherme, por ser meu maior parceiro nas aventuras da vida compartilhada a dois, por ser a força que precisava quando já não a tinha, por ser meu fã nº 1 e por me ensinar tão cedo o sentido de amar e ser amada.

Às minhas famílias do Paraná e do Ceará, pelo calor de seus abraços, beijos e acolhimentos, pelos almoços de domingo e pelas férias de julho que me fazem ser profundamente grata e orgulhosa de minhas origens, em especial agradeço às minhas avós, Dirci e Elisabete, matriarcas da família, a razão de tudo, e aos meus avôs, Adriano e Raimundo, que já não se fazem mais presentes e são nossa eterna saudade.

A todos os meus professores, por serem meu exemplo de dedicação e minhas referências acadêmicas e por desempenharem a tarefa mais difícil e imprescindível da humanidade: ensinar a conhecer.

A minha orientadora, Eneida Desiree, por depositar sua confiança em mim na árdua tarefa deste trabalho de conclusão, por me dar oportunidades que contribuíram para meu desenvolvimento e qualificação, e de quem nutro profunda admiração e respeito.

À equipe do Trauczynski Muffone Advogados, Nicole, Wanessa e Lorenzo, por sempre acreditar no potencial da qualificação acadêmica para o desenvolvimento profissional e me oportunizar a participação em cursos e eventos que foram essenciais para meu crescimento, em especial pelo livre uso da biblioteca do escritório de altíssima qualidade e que me auxiliou no desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos que fazem parte da minha caminhada em diferentes etapas da vida, são aquelas pessoas que compartilham momentos de alegria e frustração, torcem pelo seu sucesso, comemoram cada vitória, mandam mensagens esporádicas apenas para saber como está, marcam um café para espalhar a cabeça, e com quem se dividem espaços para crescimento mútuo, ou apenas para dar risada e viver o momento; são pessoas que nos fazem entender

o porquê quem tem um amigo, tem tudo, agradeço a todos, em especial aos queridos amigos do direito: Amanda, Guilherme, Alexia, Aline, Letícia, Sofia, Maria Clara, Daniel, e tantos outros; ao grupo mais fantástico: Luan, Juliana, Roberta e Bruna; Lara, que mora em outras terras, mas sempre se faz presente; Ludovico, com quem partilho uma trajetória.

RESUMO

No trabalho analisa-se a aplicação do instituto da justiça penal negocial do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido pela Lei nº 13.964/19, aos crimes eleitorais. Inicialmente, apresenta-se um panorama dos discursos de política criminal que envolveram a criação do acordo penal e, após sua positivação, procede-se à análise jurídica do instituto para definir sua natureza e sua extensão. Demonstra-se que os requisitos dispostos no art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) são compatíveis com os delitos eleitorais, fazendo-se ressalva a dois pontos que necessitam de maiores reflexões. No primeiro ponto avalia-se o requisito no *caput* do art. 28-A referente à suficiência do acordo para prevenção e reprovação dos crimes eleitorais em face do bem jurídico tutelado. Conclui-se a partir da teoria crítica do bem jurídico que é possível aplicar soluções jurídicas diversas da pena tradicional, como os acordos penais, no âmbito da justiça negocial, em face da necessária redução do bem jurídico abstrato e avaliação das lesões concretas perpetradas na conduta, enquanto fundamentos de um direito penal democrático. Após o reconhecimento da plena possibilidade de aplicação do acordo de não persecução penal nos crimes eleitorais, discorre-se no segundo ponto acerca da estipulação de cláusula de inelegibilidade como obrigação do ANPP para restringir a capacidade eleitoral passiva. A partir do exame da jusfundamentalidade dos direitos políticos e de suas restrições pelo sistema de inelegibilidades instituído pela Constituição Federal (CF) e pela Lei Complementar nº 64/90, conclui-se que os posicionamentos favoráveis e contrários à medida utilizam diferentes aspectos do princípio da proporcionalidade para fundamentar seus argumentos. De um lado, aludem à necessidade de proteção suficiente dos bens jurídicos coletivos e transindividuais resguardados pelos crimes eleitorais, cujo efeito da inelegibilidade é medida inerente e deve estar previsto no ANPP. De outro, invocam a proibição do excesso em matéria de restrição dos direitos políticos, considerados fundamentais e, portanto, são indisponíveis, inegociáveis e exigem legalidade estrita, razão pela qual a estipulação de referida cláusula poderia beirar a inconstitucionalidade.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal; Crimes Eleitorais; Direitos Políticos.

ABSTRACT

This paper analyzes the application of the negotiated criminal justice institute of the Non-Criminal Prosecution Agreement (NCPA), introduced by Law No. 13,964/19, to electoral crimes. Initially, it is presented an overview of the criminal policy discourses surrounding the origin of this penal agreement, and after its codification, a legal analysis of the institute is carried out to define its nature and scope. It is demonstrated that the requirements set forth in art. 28-A of the Code of Criminal Procedure (CCP) are compatible with electoral offenses, with two points deserving further consideration. In the first point, it is evaluated the requirement in the caput of art. 28-A regarding the sufficiency of the agreement for the prevention and condemnation of electoral crimes in relation to the protected legal interest. Taking into account the critical theory of legal interests, it is concluded that it is possible to apply legal solutions other than traditional penalties, such as penal agreements, within the scope of negotiated justice, given the necessary reduction of the abstract legal interest and the evaluation of concrete injuries committed in the conduct, as foundations of a democratic criminal law. After recognizing the full possibility of applying the non-criminal prosecution agreement in electoral crimes, the second point discusses the stipulation of an ineligibility clause as an obligation of the NCPA to restrict passive electoral capacity. Through an examination of the fundamentality conferred by the law for the political rights and their restrictions by the ineligibility system established by the Federal Constitution (FC) and Law No. 64/90, it is concluded that both favorable and opposing positions to the measure use different aspects of the proportionality principle to support their arguments. On one hand, they refer to the need of sufficient protection of collective and transindividual legal interests safeguarded by electoral crimes, whose effect of ineligibility is inherent and must be provided for in the NCPA. On the other hand, they invoke the prohibition of excess in restricting fundamental political rights and therefore they are non-negotiable, non-disposable and require strict legality. Hence, the stipulation of an ineligibility clause could verge on unconstitutionality.

Key-words: Non-Criminal Prosecution Agreement; Electoral Crimes; Political Rights.

LISTA DE SIGLAS

ADC	– Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	– Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AMB	– Associação dos Magistrados Brasileiros
ANPP	– Acordo de Não Persecução Penal
CE	– Código Eleitoral
CFOAB	– Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNMP	– Conselho Nacional do Ministério Público
CPP	– Código de Processo Penal
STF	– Supremo Tribunal Federal
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E OS CRIMES ELEITORAIS	14
3 O BEM JURÍDICO TUTELADO NO DIREITO PENAL ELEITORAL E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM A JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA	28
4 A INELEGIBILIDADE TRANSITÓRIA COMO OBRIGAÇÃO PREVISTA NO ANPP E OS DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS	43
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A justiça penal negocial é termo cunhado ao fenômeno das novas tendências do direito penal e processo penal na resolução dos conflitos sociais com a lei, em especial relacionadas à declarada falência da resposta do sistema de justiça criminal tradicional (MENDES; SOUZA, 2020). Sua introdução no ordenamento jurídico nacional é relativamente recente, mas é oriundo de outros modelos de justiça penal anteriormente positivadas que culminaram na recepção da negociação no processo penal.

Inicialmente, questões históricas como o superencarceramento de pessoas em prisões violadoras de direitos humanos, já reconhecidas como Estado de Coisas Inconstitucional pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), trouxe a necessidade de superação dos paradigmas da pena corporal como retribuição e de novos modelos de justiça que se direcionavam para a justiça consensual ou restaurativa. Neste cenário, a edição da Lei nº 9.099/95 instituiu os Juizados Especiais Criminais e introduziu novos instrumentos e institutos jurídicos cujas características pautavam a oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, próprias de um modelo consensual e reparador de justiça (HANDAR, 2023, p. 39). A função era, principalmente, aliviar a persecução penal nos ditos crimes de menor potencial ofensivo, possibilitar a aplicação de instrumentos jurídicos que pudessem dar uma resposta menos degradante do que a pena corporal e conferir protagonismo à vítima.

Ademais, por esta lei houve a delimitação da obrigatoriedade e indisponibilidade mitigada da ação penal (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021) em favor de medidas despenalizadoras que urgiam à época (LIMA; WUNDERLICH, 2022a), representando uma nova racionalidade, mas não propriamente uma justiça negocial.

Paralelamente, houve o avanço de outros modelos de justiça que desafiavam o processo penal e se caracterizaram pela introdução do modelo de justiça colaborativo (HANDAR, 2023), em especial para auxiliar investigações criminosas de alta complexidade como aquelas envolvendo organizações criminosas (LIMA; WUNDERLICH, 2022a). Essa outra criminalidade fundamentou a cristalização da Lei nº 12.850/13, que regulamentou o uso da colaboração premiada enquanto meio de obtenção de prova com a previsão de sanções premiaias. Em que pese não tenha sido a inauguração dessa racionalidade, eis que a lei revogada nº 9.034/95 já previa

institutos similares (HANDAR, 2023, p. 38), compreendeu o aperfeiçoamento dos novos modelos de justiça que buscaram diferentes respostas e mecanismos para solucionar os conflitos com a lei.

Por fim, uma terceira onda pode ser identificada a partir da edição da Lei nº 13.964/19 que trouxe o instituto do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) numa lógica que combina preceitos de justiça consensual, colaborativa e restaurativa com forte influência do modelo estadunidense do *plea bargain*, e, por isso, representou o desenvolvimento de um modelo de justiça negocial no processo penal.

A justiça negocial pode ser compreendida, em sentido amplo, como “a possibilidade de o Estado (acusação) e acusado (defesa), no palco de um possível ou já instaurado processo penal, negociarem até chegar a um acordo que beneficie ambas as partes.” (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 19). Trata-se de mais uma inovação, eis que o ANPP traz uma grande vantagem ao investigado, que é a imunidade à persecução penal com possibilidade de se negociar condições que possam lhe parecer mais favoráveis (VASCONCELLOS, 2022).

Toda a evolução dos novos modelos de justiça é muito bem estudada pela doutrina processual penal e amplamente discutida na jurisprudência e decorre de opções de política criminal que buscaram efetividade, celeridade e flexibilização do processo penal tradicional. Inclusive, as críticas opostas aos modelos são relevantes e não são poucas, e apontam que a prática jurídica não escapou da manutenção de um modelo ainda autoritário no processo penal, cujas raízes inquisitivas relativizam garantias e se utilizam de instrumentos colaborativos para fins de espetacularização processual conveniente à acusação criminal em nome do “interesse público” e com discurso moralizador (NICOLITT; SOARES E SILVA, 2018).

Ocorre que o desenvolvimento desses espaços não acompanhou as especificidades de áreas que possuem interdisciplinaridade com o processo penal e podem trazer inúmeros desafios conceituais e sistemáticos, bem como aprofundar os problemas já apontados pela crítica. Uma dessas áreas é o direito eleitoral.

Pelo ordenamento dos institutos consensuais e negociais, muitos dos crimes eleitorais previstos na legislação conseguem preencher os requisitos exigidos em instrumentos despenalizadores, contudo as dúvidas e disformidades encontradas são inúmeras pela ausência de sistematização própria do processo penal eleitoral, quiçá modelos vanguardistas de justiça (HANDAR, 2023).

A esse respeito, para fins de recorte do presente trabalho, buscou-se analisar a aplicação do ANPP nos crimes eleitorais tomando-se como parâmetro a análise de bem jurídico tutelado e se há compatibilidade com um modelo de justiça negocial, eminentemente fundado em uma racionalidade do direito privado, afinal tutelam a lisura e a legitimidade das eleições e do processo eleitoral e, no âmago da questão, a própria democracia (GONÇALVES, 2015, p. 21-22).

Percebe-se, portanto, que o bem jurídico tutelado pelos crimes eleitorais detém íntima relação no que tange às questões fundantes do Estado Democrático de Direito, inclusive em seu processo político e histórico. Isso torna especialmente complexo eleger o preenchimento do requisito do ANPP de suficiência da reprovação e prevenção dos atos atentatórios a sua higidez nos inúmeros crimes previstos no Código Eleitoral (CE) e na legislação extravagante.

E, para além disso, a interação de crimes dessa natureza com outros regramentos jurídicos atraem reflexões quanto à inclusão de conceitos, sanções e efeitos próprios do direito eleitoral. Neste âmbito, surgem propostas que relacionam os sistemas das inelegibilidades do direito eleitoral com as condições a serem previstas no ANPP, notadamente em sua cláusula aberta do art. 28-A, inciso V, do Código de Processo Penal (CPP).

Desse modo, busca-se refletir acerca do mais recente instituto negocial inserido no ordenamento jurídico brasileiro em face do processamento de crimes eleitorais que afetam bens jurídicos essenciais ao Estado Democrático de Direito. A uma se sua aplicação se demonstra necessária e suficiente para reprimir e prevenir as condutas lesivas à democracia, e a duas se o ordenamento jurídico permite a imposição de uma cláusula de inelegibilidade no acordo penal como condição a ser cumprida.

Para este fim, o trabalho proporá, por meio de revisão bibliográfica, uma análise no primeiro capítulo acerca dos discursos envolvidos no surgimento do ANPP, enquanto uma visão histórica e teleológica do instituto, para então realizar uma análise jurídica do instituto. O objetivo será verificar se, num primeiro momento, há possibilidade de se ofertar o acordo penal no escopo dos crimes eleitorais.

No segundo capítulo, serão estudados os sentidos e valores exarados pelo bem jurídico tutelado pelos crimes eleitorais e se estes são compatíveis com os preceitos da justiça penal negociada representado pelo ANPP, para o qual há exigência de se assegurar que a celebração de um acordo penal seja suficiente para

a prevenção e reprovação dos delitos, isto é, para a salvaguarda do bem jurídico tutelado.

Por fim, no último capítulo, será analisada a jusfundamentalidade dos direitos políticos e suas formas de restrição previstas pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 64/90, seguindo-se à exposição dos argumentos que defendem e que rechaçam a interação desse sistema com as cláusulas do ANPP, em especial na cláusula aberta prevista no art. 28-A, inciso V, do CPP.

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E OS CRIMES ELEITORAIS

O ANPP é uma figura de política criminal que foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019, mais conhecida como Pacote ou Lei Anticrime.

A lei acrescentou o art. 28-A no CPP, o qual vige com a seguinte redação:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. (BRASIL, 1940)

O dispositivo em questão representou novidade legislativa em termos de estatura de lei em sentido formal, eis que debatida em processo legislativo próprio indicado pela Constituição Federal em seu art. 61 e seguintes e cumprido o conjunto de atos próprios das Casas Legislativas para se tornar norma de direito formal (BRANCO; MENDES, 2019, p. 1000). Todavia, a regulação desse acordo adveio anteriormente na elaboração da Resolução nº 181/17 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹, que regulamentou o ANPP em âmbito institucional, sem anterior lei que o amparasse, razão pela qual teve sua constitucionalidade questionada perante o STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.790 e nº 5.793, ajuizadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em 06 de outubro de 2017. O ponto fulcral que fundamentou a petição inicial da ADI proposta pela AMB

¹ Posteriormente modificada pela Resolução nº 183/2018 do mesmo órgão.

cingia-se à alegação de que o ANPP regulamentado pelo CNMP “invade e usurpa a competência do legislador, inovando em matéria penal, processual penal, do Estatuto da magistratura além de violar direitos e garantias individuais” (BRASIL, 2017). Dentre todos os argumentos ali dispostos, os quais não serão aprofundados para os fins deste trabalho, pautaram-se os vícios formais de iniciativa e competência, bem como violações aos princípios erigidos no CPP e na CF, em especial o da obrigatoriedade da ação penal pública.

No entanto, as matérias alegadas não foram apreciadas pelo STF, que declarou a extinção do processo pela perda do objeto da ação em 22 de agosto de 2023 fundamentando-se na edição da Resolução nº 183/18, que alterou substancialmente a normativa anterior apreciada pelo STF, e pela regulamentação em lei formal do instituto do ANPP com a inclusão do art. 28-A no CPP pela Lei Anticrime.

Não obstante, interessa explorar para fins deste trabalho os discursos que rondavam a iniciativa do órgão superior do Ministério Público em regulamentar o instituto até sua inclusão no CPP. Em que pese os questionamentos de sua constitucionalidade, a resolução inicialmente foi adotada em caráter pragmático em uma tentativa de criar instrumentos jurídicos e políticas criminais que respondessem às críticas recorrentes concernente à morosidade da justiça e à sensação de impunidade, em período que esta narrativa se fortaleceu com a elevação midiática da Operação Lava-Jato. Os desdobramentos da Operação, não obstante suas legítimas críticas, estão intimamente conectados com o aumento do uso de acordos premiais e o aprimoramento da justiça negocial antes em um modelo precário, e posteriormente mais bem regulado na Lei Anticrime (LIMA; WUNDERLICH, 2022b, p. 30).

Neste contexto, Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2017, p. 24), ao comentar sobre a Resolução nº 181/17 do CNMP, descreveu que “a sensação de impunidade e a falta de credibilidade do sistema penal vêm acarretando uma série de movimentos em nosso tecido social, que são altamente nocivos” e que a situação demanda não um direito penal de emergência, “mas o desenvolvimento de um movimento sério de solução institucional dos nossos problemas”.

Isto é, parte da premissa de que a expansão do direito penal em seu modelo negocial representa uma solução dos conflitos sociais originados nas inúmeras normas penais em abstrato, os quais, por sua vez, não são adequadamente respondidos pelo Estado na velocidade propagada pelo direito penal tradicional. Assim, “a realização de opções político-criminais passa necessariamente pela

realização e uma seleção de casos penais que ostentem maior relevância” (CABRAL, 2017, p. 38). Por sua vez, o Ministério Público teria o poder-dever de dar a resposta mais célere a casos de menor gravidade por meio de acordos penais, em especial pelo ANPP (CABRAL, 2017, p. 38).

À semelhança foi o posicionamento de Renee de Ó Souza e Rogério Sanches Cunha (2017, p. 113), para os quais pertence ao Ministério Público o protagonismo na definição de políticas criminais, principalmente na fase inquisitorial do processo penal, portanto, por meio da Resolução nº 181/17 do CNMP, legitimamente promoveu-se a penetração de decisões e opções valorativas no sistema do direito penal.

Na visão desses autores, a política criminal a que fazem referência é a dos ensinamentos de Jorge de Figueiredo Dias (2001, p. 26), segundo o qual “a extensão, o sentido e, enfim, a aplicação do direito penal ficam em última análise dependentes da teleologia, das valorações e das proposições político-criminais inerente ao sistema”. Com efeito, seria legítimo ao Ministério Público, e até necessário, que o acordo fosse instituído, ainda que por via regulamentar, como proposta de política criminal para o sistema dogmático. Isso porque, por esta ótica, a política criminal é compreendida na ciência conjunta do direito penal como intermediária entre a criminologia e a dogmática jurídico penal (DIAS, 2001), podendo fornecer a base teórica que alicerça proposições com objetivos pragmáticos e que não se subordinam por completo à dogmática penal. Por derradeiro, fazem referência à eficiência das penas e do processo, pois é à política criminal que “pertence competência para definir, quer no plano do direito constituído, quer do direito a constituir, os limites da punibilidade.” (DIAS, 2001, p. 31).

Nesse sentido, com fundamento na morosidade do sistema e na falibilidade da resposta penal (e não em fundamentos positivados), buscou-se, pelo ANPP na Resolução 181/17 e depois na Lei Anticrime, adotar uma política criminal que incluía procedimentos mais flexíveis e eficientes para determinados crimes, com o fim de evitar o enfrentamento do processo e da pena e dar uma resposta à declarada crise do sistema de justiça criminal (CABRERA; RIBEIRO; SILVA, 2022, p. 63).

Em outras palavras, a negociação é o meio pelo qual a punibilidade estatal é transformada para atender uma demanda de “simplificação de procedimentos e a adoção de saídas abreviadas, que sirvam de alternativa ao processo penal tradicional” (ARAS, 2017, p. 283). Tem-se como evidente a propriedade finalística da política-criminal, a qual se apresenta como a concretização seja na fase legislativa, seja na

aplicação da lei, de proposições jurídicos-penais das quais é impossível um desvinculamento (CABRAL, 2023, p. 87). Nesse sentido, a referência a termos de ordem subjetivista como “eficiência e flexibilidade” demonstra uma finalidade a ser perseguida pelos agentes do sistema que assim declaram.

Para este fim, a criminologia crítica se ocupou detidamente a estudar esses termos com a realidade do sistema de justiça punitivo e econômico brasileiro e traz outra perspectiva. Para atendimento dessas funções declaradas decorre o desenvolvimento de uma política penal do Estado brasileiro, a qual se caracteriza pela “definição de crimes, a aplicação de penas e a execução penal, como níveis sucessivos da política penal do Estado” e “representam a única resposta oficial para a questão criminal” (SANTOS, 2018, p. 447). Neste viés, não se conceitua “política criminal” como a intermediação valorativa entre a criminologia e a dogmática penal, como na definição proposta por Jorge de Figueiredo Dias (2001), mas se traduz na efetiva elaboração de políticas públicas que perpassem esferas da vida social como: educação, saúde, assistência, previdência, entre outras, já que o fenômeno da criminalidade é intimamente conectado à própria condição de vida imposta pelo sistema econômico (SANTOS, 2021, P. 419). Do contrário, temos apenas a “política penal” que define programas de previsão e aplicação de penas.

A perspectiva da criminologia crítica desenvolvida no final do século XX é ancorada na teoria marxista e pretende explicar o poder punitivo do Estado a partir das estruturas da sociedade capitalista e, para Shecaira (2023, p. 297):

(...) a teoria crítica propõe uma reflexão do próprio conceito de crime (...), a redefinição de crime depende de uma ampla reflexão crítica sobre a realidade, de modo a enfrentar a questão de um sistema legal baseado no poder e privilégio (...).

O que leva à conclusão de que “eficiência e flexibilidade” seriam características emanadas pela sociedade economicamente dominante e que sua incursão no sistema de justiça estaria a serviço desta.

Dessa forma, longe de adotar uma postura finalística, a concepção da criminologia crítica sobre política criminal se pauta mais pela transformação da própria sociedade capitalista do que reformas pontuais no gerenciamento da criminalidade. A reflexão trazida por Shecaira (2023, p. 296) é precisamente esta: “Como poderiam, afinal, os estudiosos críticos se propor a auxiliar a defesa da sociedade contra o crime, se o seu propósito último é defender o homem contra este tipo de sociedade?”.

Por esta razão, é mais adequado ancorar-se nas correntes da criminologia contemporânea que auxiliam a efetiva compreensão da expansão deste modelo de justiça negocial, dito célere e flexível, do qual se originam ponderações acerca das implicações da contratualização do direito penal na lógica do sistema criminal brasileiro e sua expansão para outros ramos da justiça.

Vera Malaguti Batista (2011, p. 105) explica que a criminologia contemporânea se desdobrou em linhas teóricas que buscam estratégias distintas para o enfrentamento dos problemas do sistema de justiça criminal. São elas: “a lei e a ordem”, o direito penal mínimo e o abolicionismo.

Em linhas gerais, “a lei e a ordem” é movimento de origem estadunidense e defendido pelo espectro político da direita em seu nascedouro, em especial na década de 80 no período do governo *Reagan/Bush* e que se contrapõe ao denominado neorrealismo de esquerda em certa medida. Porém ambos os movimentos propõem a extensão do poder punitivo em esferas distintas da criminalidade, tratando-se, no entanto, de visões dicotômicas de quais delitos devem ser mais eficientemente reprimidos, em especial a discussão sobre a criminalidade nos setores que atingem a classe trabalhadora (SHECAIRA, 2023, p. 306).

Já o abolicionismo se apresenta como proposta radical de extinção do sistema de justiça criminal, uma vez que este, na visão proposta, só tem “servido para legitimar e reproduzir as desigualdades e injustiças sociais” (SHECAIRA, 2023, p. 312). Traz ainda a contundente crítica de que a escolha por “penas alternativas” e não “alternativas à pena” é que contribuiu para a expansão maciça do direito penal (BATISTA, 2011, p. 106).

O instituto do ANPP não parece encaixar em nenhuma das duas linhas teóricas e idealistas acima apresentadas. Tanto porque se demonstra como uma alternativa desejada pelos agentes atuantes no sistema de justiça criminal como medida desencarceradora, o que refuta a proposta de “lei e ordem” e a neorrealista de esquerda, como em nenhuma medida seria uma solução adotada para os defensores do abolicionismo penal.

O que parece explicar as novas incursões no processo penal brasileiro, como o ANPP, é a corrente do direito penal mínimo o qual, de maneira geral, promove a “jurisdicionalização da vida cotidiana” e “a maximização das intervenções jurídicas” (BATISTA, 2011, p. 105). A intervenção não necessariamente reflete na aplicação de penas, mas em políticas conhecidas como “reducionistas, minimalistas ou garantistas

penais” (BATISTA, 2011, p. 104). Uma das propostas desta linha é justamente a “defesa de um novo direito penal, em curto prazo, mediante a consagração de certos princípios com os quais seriam assegurados os direitos humanos fundamentais” (SHECAIRA, 2023, p. 311).

Esta racionalidade é própria de um sistema liberal de garantias que não busca efetivamente transformar a lógica do sistema punitivo, mas apresentar as reformas pontuais que lhe são convenientes. Contudo, apesar da redução de danos proposta, a negociação também é apontada com uma face autoritária do sistema neoliberal quando se desenvolve em sistemas de justiça criminal desiguais, colonizados pela lógica concorrencial, como no Brasil (GLOECKNER, 2019, p. 755), razão pela qual esta reforma também incorre em expansão do poder punitivo do Estado. A crítica tem como pano de fundo a farsa trazida pela invocação de termos como eficiência e celeridade, importando-se o *plea bargain* estadunidense dentro de uma fase inquisitorial do processo penal e que seria responsável pela “evitabilidade do julgado pela assunção rápida de uma pena através da confissão” e que “torna o caminho para a obtenção de uma condenação mais simples e rápida” (GLOECKNER, 2019, p. 754).

Uma característica marcante do pensamento do direito penal mínimo dentro de um sistema neoliberal é propriamente a instrumentalidade que adquire o processo que possui a função primordial de “alcançar os fins para os quais a sociedade o concebe, qual seja, neutralizar pessoas acusadas de crime” (CABRERA; RIBEIRO; SILVA, 2022, p. 65). Nesta ótica, a resposta para a crise do sistema de justiça criminal moroso e infrutífero deve ser aquela que mais é acolhida pelo ambiente social e atende o interesse público da punibilidade. Assim, a cultura negocial será aquela que representa a “efetividade do processo” (DINAMARCO, 1990 apud CABREBA; RIBEIRO; SILVA, 2022, p. 66), o que, de certo modo, também demonstra as contribuições da teoria marxista na criminologia crítica de que o modo de produção econômica espelha a própria forma de política criminal.

Dessa maneira, é possível compreender o posicionamento de outros autores que, ainda na esteira da Resolução nº 181/17 do CNMP, já apontavam para o fato de que os acordos penais, a despeito de sua eficiência e celeridade, não representam a adoção de uma política criminal que limita a punibilidade, mas de ampliação e intensificação do controle penal, que substitui considerável parcela da persecução penal para impor uma sanção penal que se tornará certa (SUXBERGER, 2017, p. 104).

E, após promulgação da lei que positivou o ANPP no ordenamento jurídico, autores contemporâneos continuam a reconhecer que a aplicação do modelo não denota a diminuição do espaço punitivo (LOPES JUNIOR, 2021), mas se presta aos objetivos neoliberais numa espécie de lógica de balcão da qual se exige habilidades de negociação (CABRERA; RIBEIRO; SILVA, 2022, p. 74).

Contudo, inegável o amadurecimento do instituto e suas aplicações na prática jurídica que o consolidaram no ordenamento jurídico e na jurisprudência e trouxe a exigência primordial de que os agentes atuantes neste sistema se qualifiquem com habilidades ligadas a negociação, para além da litigiosa (LIMA; WUNDERLICH, 2022b, p. 28-29). Nesse sentido, as críticas evoluíram para reconhecer a negociação de acordos penais enquanto instrumento de uma lógica neoliberal de mercado, mas que, na concretude do poder punitivo do Estado brasileiro, representam verdadeiras válvulas de escape e redução do sofrimento sob a perspectiva dos acusados submetidos ao processo penal (CARVALHO, 2021, p. 257). Na ótica do resgate das bases do liberalismo enquanto sistema humanista de garantia dos direitos individuais, Salo de Carvalho (2021, p. 257) aduz:

Institutos diversificadores (incluindo-se a colaboração) não podem ser simplesmente demonizados, por duas razões principais: (primeira) do ponto de vista ético-político, porque reforçam a autonomia dos envolvidos no sistema penal ao possibilitar que retomem, mesmo que parcialmente, o protagonismo perdido (...) e recomponham uma situação problemática que lhes diz respeito (...) e (segunda) do ponto de vista jurídico-material, porque abrem espaços para que os danos decorrentes dos delitos sejam reparados, nos planos individual (vítima) e/ou comunitário (sociedade).

Portanto, percebe-se que o fundamento estaria menos na eficiência de um processo e no paternalismo estatal e mais nas perspectivas de direito subjetivo ao protagonismo de uma situação que lhe diz respeito e à recomposição dos danos. Em outras palavras: “a sua legitimidade e a sua instrumentalidade têm como centralidade os direitos, e não os poderes” (CARVALHO, 2021, p. 259).

Sem deixar de reconhecer as críticas à lógica negocial enquanto faceta autoritária do neoliberalismo para gestão da punibilidade pelas regras de mercado, outros autores contemporâneos veem na adoção da justiça negocial um instrumento alternativo para o próprio reconhecimento pelo acusado de suas ações e a necessidade da correspondente sanção, mas com o estabelecimento de balizas do devido processo legal na aplicação dos acordos (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021,

p. 26). Para esses autores, adotando-se a interseccionalidade entre o direito penal e as valorações das proposições político-criminais:

Há também de se ponderar que a eficácia de uma sanção penal executada de forma contemporânea ao momento em que o crime foi cometido é maior do que muito tempo depois da prática criminosa, quando a pessoa talvez nem compreenda mais todo o contexto do porquê está sendo responsabilizada (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 21).

A esse respeito, a ponderação feita por Alexander Teixeira e Mário Ramidoff (2021, p. 360) sobre as garantias constitucionais que protegem a liberdade individual, enquanto termos de vedação de excesso e mínima intervenção punitiva, e a garantia da tutela penal, enquanto termos de vedação à tutela ineficiente e a efetiva responsabilização de condutas daqueles que violam bens jurídicos, denotam um mesmo patamar de importância e a perspectiva da justiça negocial deve se submeter a esses pressupostos do Estado Democrático de Direito. Assim, não se trata de uma restrição ao uso dos institutos, mas sua aplicação deve preceder reflexões importantes acerca dos direitos individuais e à tutela eficiente do bem jurídico para que o poder da acusação não transforme a prática em “contratos de adesão”.

Assim, segundo Alexandre Morais da Rosa, Luísa Walter da Rosa e André Bermudez (2021, p. 20), para a lógica negocial, propõe-se que normas constitutivas da negociação no processo penal são inerentes ao sistema e não podem ser renunciadas, a saber jurisdição, órgãos, linhas gerais etc., enquanto normas que regulam o processo (procedimento, direitos subjetivos à confissão, obrigações probatórias) são disponíveis para as partes com o fim de obtenção de consenso sobre o conteúdo da imputação e sobre os efeitos das sanções.

Yasmin Handar (2022, p.33), já discutindo os acordos na seara do direito penal eleitoral, igualmente reconhece: “A referida expansão do modelo penal negocial – nas democracias ocidentais, em geral, e no microcosmo brasileiro, em específico – está intimamente conectada com a expansão do próprio Direito Penal”. Não obstante, sua consolidação no ordenamento jurídico é certa e a dedicação aos temas de aperfeiçoamento do instituto são pautas de importante incursão para desenvolvimento de diretrizes quanto às garantias individuais, como o acesso à informação e o direito à assistência técnica de qualidade, bem como o importante papel fiscalizador do juiz

no que concerne a validade do acordo e a atuação do poder-dever² do Ministério Público (HANDAR, 2022, p. 58-59).

O desenvolvimento dessas novas diretrizes e a qualificação dos agentes com habilidade negociais se explicam pela natureza distinta do ANPP em relação à pena tradicional no processo penal, pois aquele tem roupagem oriunda nos negócios jurídicos do direito civil (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 26), que acrescenta lógica diferenciada ao direito penal. A saber, os elementos de volição e voluntariedade descritos no art. 28-A do CPP deixam claro para a maioria dos autores o teor de acordo pautado na concordância entre as partes por meio da expressão da vontade (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 42). Segundo Gustavo Badaró (2020, p. 189), “trata-se, inegavelmente, de um espaço de consenso, com vistas à possibilidade de celebração de um negócio jurídico-processual, que envolve dois interessados: o investigado e o Ministério Público”.

A definição do conceito de negócio jurídico, no entanto, não é própria do direito penal, sendo necessário o empréstimo dos estudos de direito civil que se ocupam dos institutos próprios das relações privadas. Nesse sentido, Marcos Bernardes de Mello (2017, p. 237), expoente da Teoria Ponteaniana sobre os fatos jurídicos, leciona que a expressão da vontade per se não configura o negócio jurídico a que se faz referência, eis que se trata de elemento do suporte fático no qual incide a norma jurídica do ordenamento que cria o negócio jurídico. Este nasce na medida em que a expressão da vontade se relaciona à previsão do ordenamento jurídico em facultar aos envolvidos, dentro dos limites pré-estabelecidos, a eleição de “categoria jurídica e de estruturação do conteúdo eficaz das relações jurídicas respectivas, quanto ao seu surgimento, permanência e intensidade no mundo jurídico” (MELLO, 2017, p. 254).

Por conseguinte, o nascimento do negócio jurídico deve ser analisado pelos três planos distintos da teoria proposta por Pontes de Miranda: da existência, da validade e da eficácia. Nestas fases é desenvolvido o mundo jurídico, que tem como pressuposto o primeiro plano da existência, onde encontram-se os fatos juridicamente relevantes fruto da incidência da norma juridicizante. Em seguida, passa-se ao plano

² Trata-se de posição intermediária adotada pelos Tribunais Superiores, até o momento, enquanto prerrogativa do Ministério Público de declarar sua conveniência em celebrar o acordo com a exigência de motivação no caso de recusa, sob pena de nulidade. Precedentes neste sentido: STF, HC nº 194.677/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/5/2021, STF, Ag. Rg. no HC nº 199.892/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17/05/2021 e STJ, Ag.Rg. no RHC 130.587/SP, 5ª Turma, Rel. Min. Felix Fischer, julgado em 17/11/2020.

da validade, no qual realiza-se uma triagem da vontade perfeita e daquela eivada de defeitos. E, por fim, o plano da eficácia é aquele responsável pela produção dos efeitos, criando situações e relações jurídicas, representados pelos direitos e deveres e pretensões ou obrigações (MELLO, 2017, p. 161-163).

O ANPP, enquanto negócio jurídico-processual pela orientação civilista, é fruto da incidência da norma que permite a escolha desta categoria jurídica e sua estruturação de conteúdo para dar eficácia às vontades dentro do limite estabelecido pela lei processual penal: a do investigado, de um lado, em não se ver sujeito a uma persecução criminal que considere mais desvantajosa e o cumprimento de condições diferentes da pena tradicional e estipuladas no ANPP; de outro, a vontade do Estado, ora representando pelo Ministério Público, em efetivar uma punição mais célere e contemporânea ao delito, bem como o menor esforço probatório para alcançar a compensação dos danos provocados pela conduta delitativa, cujo integral cumprimento leva à extinção de punibilidade do agente (CABRAL, 2023, p. 89). Esta visão demonstra o protagonismo que se dá as partes para solução do fato lesivo, e não apenas de dar eficiência a punição da criminalidade, segundo as análises contemporâneas do instituto do ANPP.

Todavia, nota-se que a Teoria Ponteano descreve a passagem pelos planos da existência, validade e eficácia, a qual terá contornos diferentes quando aplicada ao processo penal. Em suma, autores explanam que, no plano da existência, à semelhança do negócio jurídico do direito civil, trata da manifestação da vontade livre de erro, dolo e coação, do que decorre a necessidade de acesso de todos os elementos probatórios para o esclarecimento da situação do investigado, bem como a evitação de práticas como o excesso de acusação para impor a celebração do acordo (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 44). Diferentemente da lógica do direito civil, a inexistência de manifestação de vontade, expressada na recusa do oferecimento do acordo pelo órgão acusatório, não integra uma esfera de discricionariedade do agente quando há preenchimento aparente dos requisitos, portanto, eventual recusa deve ser motivada, tornando-a vinculante para eventuais revisões aos órgãos superiores (VASCONCELLOS, 2022, p. 4).

No plano da validade, será analisada a adequação do acordo celebrado com o ordenamento jurídico em matéria disciplinada no art. 104 do Código Civil que requer agentes capazes, objeto lícito, possível e determinado e forma prescrita em lei. Em que pese a transposição de conceitos do direito civil não seja sempre adequada para

explicar conceitos próprios do direito penal, entende-se por agentes capazes a não incidência de excludentes de culpabilidade, e a compreensão do objeto como fatos com provas e indícios suficientes de autoria e materialidade e que plenamente atendem os requisitos previstos no art. 28-A do Código de Processo Penal (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 46).

Por fim, o plano da eficácia exige a homologação do acordo celebrado pelo Juízo competente (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 46), sendo o requisito que mais se distancia da autonomia privada oriunda das relações privadas, demonstrando-se a tutela estatal como característica inerente aos acordos de não persecução penal.

Por conseguinte, uma vez que o ANPP pertence ao gênero dos negócios jurídicos, as condições ali estipuladas possuem a natureza de obrigação negocial, na seara dos direitos disponíveis, tendo em vista se tratar de condições relativas à prestação de serviços ou que expressam valor econômico (CABRAL, 2023, p. 92). Ademais, estão ausentes as características de imperatividade e obrigatoriedade das obrigações assumidas pelo acordo e que as diferenciam da caracterização das penas impostas pela persecução penal, tornando mais adequada sua natureza enquanto obrigação negocial (HANDAR, 2023, p. 144).

Como se aduz, as características gerais do ANPP foram pensadas para o processo penal comum enquanto um movimento para solução de problemas próprios dessa área. Ocorre que a intermediação do direito penal e processo penal com outras matérias é bastante corriqueira e começam a gerar problemas que necessitam da atenção dos estudos dogmáticos. Uma dessas áreas é o direito penal eleitoral e o processo penal eleitoral, para os quais não há uma teoria geral, tampouco arcabouço de regras gerais, princípios e codificação que permita dar concretude aos tipos penais (GOMES, 2020a, p. 3).

A esse respeito, as obrigações acordadas no ANPP geraram uma celeuma no âmbito do direito penal eleitoral e do qual trata este trabalho no que tange à aplicação da justiça negocial, em específico o ANPP, aos crimes eleitorais.

De início, os crimes eleitorais em sua maioria estão previstos no Código Eleitoral do art. 289 ao art. 354-A. Também são previstos tipos penais eleitorais na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), na Lei Complementar nº 64/90, na Lei nº 6.992/82, que remete ao art. 315 do Código Eleitoral, e na Lei nº 6.091/74, que se refere as condutas de crime de transporte de eleitores (GONÇALVES, 2022, p. 29). Para além da previsão dos crimes próprios da legislação eleitoral, a Justiça Eleitoral também julga os crimes

comuns conexos aos crimes eleitorais, conforme entendimento firmado em precedentes das Cortes Superiores, a saber o Inquérito nº 4.435, julgado pelo Tribunal Pleno do STF, e o Agravo em Recurso Especial Eleitoral, julgado pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Nº 0600045-95.2020.6.16.0002.

As decisões assentaram uma interpretação sistemática para solucionar as divergências doutrinárias acerca do tema, aplicando sua função de enfrentamento de questões referente à compatibilidade de um todo e a pressuposição hermenêutica da unidade da Constituição e do ordenamento jurídico que ela prevê (FERRAZ JR., 2001, p. 284). Por conseguinte, definiram o fundamento para a competência nos crimes comuns conexos considerando a leitura conjunta do princípio da especialidade nos termos do art. 35, II, do CE e do art. 78, IV, do CPP, além de avançar sua competência sobre crimes federais conexos, com fundamento na ressalva da competência da Justiça Eleitoral no art. 109, IV, da CF, que prevê a competência da Justiça Federal e a criação de Lei Complementar por expressa exigência do art. 121, *caput*, da CF (GOMES, 2020a, p. 474).

Desse ponto de vista, o processo penal eleitoral, por ausência de sistematização, utilizará das disposições presentes no CPP supletivamente (HANDAR, 2023, p. 77) em quase toda sua amplitude (RAMAYANA, 2018, p. 308), sendo capaz de avaliar os requisitos tal como se faz no processo penal comum.

Partindo-se desse comum, a generalidade dos crimes eleitorais previstos pode aceitar o acordo de não persecução penal se analisados, primeiramente, os requisitos do art. 28-A do CPP relacionados aos fatos não serem caso de arquivamento, exigência de confissão formal e circunstancial e constituir crime sem violência ou grave ameaça, cuja pena mínima é inferior a 4 anos.

Assim, apenas os seguintes crimes não preencheriam os requisitos dispostos, segundo avaliação específica de Gonçalves (2022, p. 41-42) e Handar (2023, p. 94-95): art. 11, III, da Lei nº 6.091/74, referente ao transporte irregular de eleitores, pois a pena mínima é 4 anos, e os crimes previstos nos incisos do art. 72 da Lei nº 9.504/97, os quais igualmente violam o requisito quantitativo da pena. Já os art. 301, 302 e 326, §2º, do CE possuem violência como elemento objetivo do tipo, de modo que também são excluídos. Por fim, exclui-se da permissão de oferecimento do acordo o crime de violência política contra mulher previsto no art. 326-B do CE, em razão da incidência do impedimento previsto no art. 28-A, §2º, IV do CPP que proíbe o oferecimento do acordo “nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou

familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.” (BRASIL, 2019).

Ademais, importante destacar que a exclusão da possibilidade de oferecimento de ANPP pode se dar por incidência de outra hipótese prevista no inciso I do §2º do art. 28-A do CPP referente à aplicação da transação penal nos crimes de competência do Juizado Especial Criminal.

A esse respeito, em que pese as discussões revisitadas sobre o tema, o posicionamento pacificado é pela aceitação da transação penal nos crimes eleitorais, sob a ótica do princípio da obrigatoriedade mitigada de oferecimento de ação penal pelo órgão acusador (MAGALHÃES, 2018). Inclusive, sob o fundamento de sua competência regulamentar, por meio das Resoluções nº 23.396/13 e nº 23.640/21, o TSE “incorporou expressamente o conceito de crimes de menor potencial ofensivo (e, por consectário, o rito sumaríssimo e os institutos consensuais previstos na Lei dos Juizados Especiais)” (HANDAR, 2023, p. 81).

Desse modo, não há razão jurídica para se obstar a possibilidade dos institutos despenalizadores, sob pena de ferir o princípio fundamental da isonomia (GOMES, 2020a, p. 324). Por outro lado, no que diz respeito às infrações de menor potencial ofensivo que cominam penas diferentes das previstas no processo penal comum e demandam procedimento específico, próprio da seara eleitoral, o TSE já manifestou contrariedade de aplicação dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95, notadamente aqueles que preveem cumulativamente a sanção de cassação do registro se o responsável for candidato (GONÇALVES, 2022, p. 34). Portanto, se ao crime eleitoral couber a transação penal, também restará excluído da possibilidade de oferecimento do ANPP.

Uma vez preenchidos os requisitos dispostos neste primeiro momento, atribui-se destaque ao último requisito do *caput* do art. 28-A do CPP: o acordo deve ser suficiente para a reprovação e prevenção do crime. Este último requisito, de ordem subjetivista, é aquele que será objeto de investigação no próximo tópico, pois a expectativa atribuída ao acordo enquanto medida com potencial de sucesso para o desencarceramento (CARVALHO, 2022, p. 402), aliada à sua funcionalidade atribuída por lei de reprovação e prevenção do crime, deve ser objeto de investigação no que tange à importância atribuída ao bem jurídico protegido pelos crimes eleitorais de maior potencial ofensivo (que não são de competência dos Juizados Especiais) e se

há permissão do ordenamento de que a sanção à violação seja negociada em acordos penais.

Por fim, as condições previstas no art. 28-A, I ao IV, do CPP para entabulação do acordo são majoritariamente de ordem patrimonial (reparação do dano, renúncia de bens e direitos e prestação de serviços comunitários), de modo que não são incompatíveis com as já existentes previsões dos crimes eleitorais, muitos dos quais possuem em seu preceito secundário uma sanção pecuniária única ou cumulada com a pena tradicional (GONÇALVES, 2022, p. 34-41). O ponto relevante se exprime no inciso V do art. 28-A, que abre um espaço livre para interpretação do órgão acusatório quando permite adição de uma cláusula aberta com outra condição proporcional e compatível com o delito cometido (CARVALHO, 2022, p. 403). E sobre essa condição, aventou-se a possibilidade de indicação da inelegibilidade transitória, ou compromisso de não candidatura, na seara dos crimes eleitorais, tendo em vista sua imposição para condenados por crimes previstos na Lei Complementar nº 64/90. Esta possibilidade, tema deste trabalho, será debatida no terceiro tópico, que analisará a inelegibilidade enquanto sanção penal ou efeito da condenação inserida como obrigação do ANPP.

3 O BEM JURÍDICO TUTELADO NO DIREITO PENAL ELEITORAL E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM A JUSTIÇA PENAL NEGOCIADA

Para a análise do requisito presente no art. 28-A do CPP referente à necessária reprovação e prevenção dos delitos por meio do ANPP, busca-se discutir se a negociação de condições do acordo para a reparação do dano cometido é compatível com a lesão provocada no bem jurídico tutelado pelos crimes eleitorais, notadamente porque em sua maioria estão direta ou indiretamente ligados à proteção de interesses coletivos, como a lisura do pleito eleitoral, a garantia do exercício de direitos políticos e a transparência das eleições (GOMES, 2020a, p. 11). A lesão desses bens jurídicos, portanto, pode ser de difícil mensuração da gravidade da conduta e a forma de reparação.

Para definição do bem jurídico, é importante distinguir que os crimes eleitorais não são considerados crimes políticos em sentido estrito, eis que estes são voltados à proteção da soberania nacional e da segurança institucional do Estado. Anteriormente, autores identificavam os crimes políticos conforme o critério estabelecido no art. 1º da Lei nº 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional), que declarava no dispositivo os bens jurídicos tutelados pelos tipos ali previstos e cuja lesão poderia promover rupturas institucionais (GONÇALVES, 2015, p. 14-15). E, nesse sentido, o crime eleitoral não poderia ser classificado como político porque “não ofende o Estado como totalidade orgânica, como organização política fundamental da sociedade, tampouco fere sua conformação político-jurídica ou as condições que o sustentam” (GOMES, 2020a, p. 11). O fato de envolver uma ofensa ao Estado por si só não seria suficiente para sua classificação como político, uma vez que inúmeros crimes comuns envolvem, em diferentes níveis e âmbitos, uma lesão às estruturas estatais (GOMES, 2020a, p. 11).

Ocorre que houve a revogação da Lei de Segurança Nacional pela Lei nº 14.197/21, que entrou em vigência em dezembro de 2023, e incluiu os crimes relacionados à soberania nacional e à segurança institucional no Código Penal (1940) em título denominado “Dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito”. Dessa maneira, a remissão à Lei de Segurança Nacional restou prejudicada. Pode-se considerar que os crimes ali incluídos são aqueles denominados de políticos, contudo não há uma norma que expressamente assim defina.

Utilizando-se da classificação feita por Antonio Carlos da Ponte (2008, p. 41), há três teorias que poderiam explicar o critério de diferenciação dos crimes políticos. A primeira delas, a teoria objetiva, fundamenta-se no interesse jurídico violado, portanto, a conduta que ofende a segurança e a organização institucional do Estado seria considerada um crime político. A teoria subjetiva é aquela que considera a motivação de cunho político no cometimento da conduta do autor, que seria elemento fundamental de distinção, podendo atrair diversos tipos penais. Já a teoria objetiva-subjetiva é aquela que mescla as exigências propostas pelas duas teorias anteriores.

Para o autor, a teoria objetiva seria a que se apresenta mais completa e acresce que os crimes eleitorais serão considerados políticos sempre que constarem em legislação eleitoral (ditos crimes puros), pois necessariamente são previstos para proteção do Estado Democrático de Direito (o bem jurídico), já que dizem respeito diretamente ao pleito eleitoral. Assim, as condutas típicas que também são previstas na legislação comum (denominados crimes eleitorais acidentais) não possuem natureza política, apenas especial, pois não atingem a essência do Estado (e assim não atinge o bem jurídico de natureza política), apenas são cometidas em um contexto político, por exemplo, a corrupção eleitoral.

Em que pese a classificação proposta entre crimes puros e acidentais seja largamente utilizada entre os autores, ela não se mostra útil para a definição de crime político pela teorização objetiva, em razão do próprio reconhecimento do autor de que, em certa medida, “o referido comportamento [corrupção eleitoral] atinge o alicerce democrático e a própria sustentação do Estado” (PONTE, 2008, P. 41). Portanto, com a consideração de que os crimes eleitorais acidentais também atingem o Estado em uma posição crítica, não há um critério de distinção eficaz.

Nesse sentido, faz-se remissão a dois argumentos para sua diferenciação: o primeiro, de ordem processual, que considera a natureza dos crimes eleitorais como crimes comuns que se diferenciam apenas para fins de regra de fixação de competência. E o segundo, de ordem material, referente a precedentes do STF que veiculam a utilização do critério da preponderância da ação, para o qual os crimes políticos são sempre analisados no caso concreto.

Conforme leciona Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2022, p. 30), no que tange ao argumento de ordem processual, a Constituição Federal estabelece em seu art. 109, IV, a competência da Justiça Federal para julgamento dos crimes políticos, fazendo ressalva nos casos de competência da Justiça Eleitoral. Já no art. 102, II, b,

é estabelecido que o STF julgará em grau de recurso ordinário os crimes políticos. Portanto, a estrutura hierárquica é bastante distinta daquela fixada para a Justiça Eleitoral no CE, para o qual em seu art. 35, II, define-se a competência para julgamento dos crimes eleitorais. Dessa maneira, o ordenamento compreendido como um todo claramente realiza uma distinção entre crimes eleitorais e políticos, impedindo uma interpretação que os considere iguais, pois não há palavras supérfluas na Constituição. Esse argumento foi chancelado em precedente do Plenário do STF, no Inquérito 496, que afirmou a natureza do crime eleitoral como comum para fins de fixação de competência.

E quanto ao argumento de ordem material, segundo Mendes e Branco (2019, p. 563-564) o STF assentou entendimento para configuração de um crime como político analisando a preponderância da ação perpetrada, sob o argumento de que a Lei nº 13.445/17 (Lei de Migração) estabelece balizas para a configuração do crime político nos parágrafos do art. 82, em razão da disposição constitucional de não extraditabilidade do estrangeiro por crime político ou de opinião (art. 5º, LI). A Lei de Migração define no § 1º do art. 82 que o crime cometido, cujo fato preponderantemente estiver previsto em legislação comum, não impedirá a extradição, ou quando o crime comum, conexo ao crime político, constituir o fato principal. Já em seu §2º, atribui-se à autoridade judiciária a tarefa de definir o caráter da infração cometida.

O critério diferenciador, portanto, parte da ideia de preponderância do caráter político da ação perpetrada, de modo que o crime comum (ainda que eleitoral) por si só não se caracteriza como político, devendo estar sempre associado a:

ações tipicamente políticas associadas à segurança do Estado. (...) Não raras vezes, o crime por motivação política tem características de crime comum ou assemelha-se a uma ação de caráter terrorista. Daí a necessidade de sua contextualização no âmbito dos objetivos políticos e a possibilidade de se fazer uma ponderação entre o caráter comum do delito e sua inserção em uma ação política mais ampla (BRANCO; MENDES, 2019, p. 565).

Este critério diferenciador ainda se explica pela relatividade do crime político, nos quais o caráter antissocial e antijurídico da ação pode ser confundido muitas vezes com resistência ou questionamento cívico, enquanto no crime comum o aspecto de contrariedade ao ordenamento é muito evidente e praticamente absoluto (FRAGA, 1985, p. 302).

Por conseguinte, os crimes eleitorais não possuem este caráter dúbio quando intenta proteger bens jurídicos relacionados à lisura do pleito eleitoral. Ademais, o bem jurídico lesionado revela intenções voltadas à conquista de espaços do poder definidos pelo recorte da democracia e das eleições desrespeitando as regras pré-estabelecidas, diferentemente dos crimes políticos, ou daqueles contra o Estado Democrático de Direito com origem na Lei de Segurança Nacional, para os quais revela-se o caráter de ruptura da ordem em sua totalidade (GOMES, 2020a, p. 11). Por esta razão, é que se considerada inadequada uma classificação que defina, *a priori*, crimes eleitorais como políticos tão somente utilizando-se o bem jurídico tutelado. Este caráter só lhe seria imputado no caso de associação com outras condutas que demonstrem a intencionalidade de ruptura do sistema político e contexto antijurídico da conduta, respeitando ainda a competência do Poder Judiciário em analisar os fatos apurados, como no entendimento do STF que costumeiramente:

relacionam o crime político a ideias como 'reação legítima contra atos arbitrários ou tirânicos', transmissão ilícita de 'segredo de estado', atos empreendidos contra a 'segurança interna' e externa do Estado, lesão ou exposição a perigo da 'soberania nacional' (GOMES, 2020a, p. 13).

Tendo em vista os esclarecimentos acima, conclui-se que os crimes eleitorais não são políticos em sentido estrito, e sim crimes comuns, em sentido técnico-jurídico (BARROS; PAES, 2016, p. 273), cuja especialidade possui regra de competência própria (MOURA, 2018, p. 99). Portanto, o caráter político do crime eleitoral é circunstancial e amplíssimo e não confunde seu bem jurídico com aqueles crimes políticos em sentido estrito.

Passa-se então à análise do bem jurídico eleitoral considerando sua natureza de crime comum. Normalmente a tutela penal prevista em legislação eleitoral se volta diretamente à lisura dos pleitos eleitorais, são ditos os crimes puros. Já os crimes eleitorais acidentais, previstos na legislação comum e que possuem proteção específica quando cometidos associados ao pleito eleitoral (como a corrupção eleitoral - art. 299 do CE - ou a falsidade ideológica na denominação popular de caixa-dois - art. 350 do CE) se voltam diretamente à tutela de situações que podem ser individualizadas, mas que atingem indiretamente a legitimidade do pleito eleitoral, eis que maculam o livre exercício dos direitos políticos e a competição igualitária entre os candidatos (GONÇALVES, 2022, p. 66 e 137) (BARROS; PAES, 2016, p. 306).

Segundo Gonçalves (2015, p. 21), o bem jurídico tutelado referente à lisura ou legitimidade do pleito é uma característica genérica que os crimes eleitorais compartilham em quase sua totalidade, pois todos dizem respeito direta ou indiretamente a comportamentos inadmissíveis erigidos pela Constituição que ferem o processo eleitoral, a igualdade entre os candidatos e a regularidade da prestação e administração das eleições pelo Estado, posições estas essenciais para o funcionamento da democracia.

Para além disso, considera-se a vítima direta dos crimes eleitorais a própria sociedade, razão pela qual todos os crimes são de ação pública incondicionada, inclusive os crimes contra a honra, que na legislação comum são processados por meio de ação penal privada. Isso demonstra a racionalidade própria dos crimes eleitorais que ampliam sua proteção para além da conduta especificada no tipo penal, “nos quais, ainda que se possa identificar alguém imediatamente alcançado pelo comportamento criminoso, a vítima principal é o conjunto da sociedade”. (GONÇALVES, 2022, p. 32).

As ideias emanadas pelos autores acerca do bem jurídico tutelado no direito eleitoral propugnam que se dê destaque aos princípios do direito eleitoral que podem explicar a elevação de tais interesses jurídicos coletivos ou supraindividuais e para os quais se vale da tese de Eneida Desiree Salgado (2011), que propôs a estruturação do direito eleitoral com fundamento em princípios constitucionais. Para este fim, a despeito da elevada discussão dogmática acerca das regras e princípios no ordenamento jurídico, o conceito de princípio utilizado para este trabalho é aquele emanado pela Constituição de 1988, que o define como modalidade de norma jurídica com teor mais aberto e abstrato que as regras, mas que são fundantes e estruturantes do ordenamento jurídico a que faz parte, possibilitando o desenvolvimento, unidade e integração do sistema, bem como das relações que nele se desenvolvem (SALGADO, 2011, p. 105) (BRANCO; MENDES, 2019, p. 72). Portanto, o alicerce está na visão clássica do princípio esposado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 54) como “mandamento nuclear do sistema (...) exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo” e, complementa-se com o afirmado por José Afonso da Silva (2014, p. 93-94) de que os princípios “são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas (...), nos quais confluem valores e bens constitucionais”. É muito aceito, portanto, que os bens jurídicos não são valores naturais somente reconhecidos pelo ordenamento, mas a ordem constitucional é a

delimitadora do conceito de bem jurídico e o legislador se vincula ao sistema erigido pela Lei Fundamental (STRECK, 2009, p. 43).

Portanto, os princípios fundantes do direito eleitoral e oriundos da Constituição, enquanto norma jurídica que materializa núcleos de valores e bens jurídicos, são bastantes conectados com a ideia de bem jurídico tutelado pela norma penal eleitoral a que aduz os autores. A esse respeito, Eneida Desiree Salgado (2011) sistematizou os cinco princípios do direito eleitoral: o princípio da autenticidade eleitorais, do qual decorre a exigência de eleições livres e limpas, portanto protege-se a lisura do pleito; o princípio da liberdade para o exercício do mandato, do qual se extrai a proteção à democracia deliberativa e representativa; o princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, para o qual deve-se garantir a igualdade de oportunidade nos debates políticos, assegurando-se a pluralidade política do parlamento; o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral, a partir do qual entende-se que a sociedade deve participar de um processo eleitoral limpo, justo e de campanhas eleitorais sem desvios ou abusos; e, por fim, o princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral, para o qual a matéria eleitoral tem reserva de lei do parlamento e exigências concernentes à necessária anterioridade anual da lei eleitoral.

Posteriormente, diversos autores se dedicaram ao tema dos princípios eleitorais, para os quais se desdobram outras denominações e/ou análises mais específicas que, por vezes, estão englobados pela sistematização acima delineada. Para este fim, cita-se outros princípios elencados por Raquel Cavalcanti (2018) que poderiam complementar o exposto acima: o princípio da moralidade, em que se exige o comprometimento com a ética pelo candidato, em razão ainda do disposto pelo art. 14, §9º da CF; o princípio do aproveitamento do voto, para o qual toda nulidade de votos será prejudicial, devendo ser aproveitado pela legenda; e o princípio da celeridade processual, que declara a necessidade de resolução das lides trazidas ao judiciário de forma hábil e útil. Os demais princípios não foram citados porque estão englobados na denominação trazida por Eneida Desiree Salgado.

A partir das sistematizações propostas dos princípios eleitorais, os quais resguardam os valores mais importantes para a área, chega-se a uma conclusão de que os bens jurídicos protegidos pelos tipos penais eleitorais se voltam a proteção de bens supra-individuais ou coletivos, “que dizem respeito a interesses comuns de uma dada comunidade, cujos integrantes não precisam ter, necessariamente, vínculo

jurídico” (PONTE, 2008, p. 45). Afinal, todos os princípios se voltam de uma maneira ou outra à proteção do processo eleitoral e das instituições que se formam a partir dos candidatos eleitos em um pleito legítimo. E, por outro lado, aos eleitores deve-se garantir que o espaço de informações e poder a que estão submetidos é autêntico e permite o exercício do sufrágio sem manipulações ou abusos. Difere-se, portanto, de bens jurídicos do direito penal clássico que conseguem exclusivamente se voltar à direitos individuais fundamentais, como a liberdade, o patrimônio ou a dignidade sexual, e, ainda que estes possam repercutir no direito eleitoral, sua intersecção sempre abordará a função do processo eleitoral na democracia.

Esta ideia é fundamental para avaliar a possibilidade de haver uma suficiente reparação do dano causado pela criminalidade eleitoral e a prevenção de condutas pela justiça negociada, conforme a cláusula aberta do inciso V do art. 28-A do CPP. Isto porque o processo constituinte prezou pelo intervencionismo estatal de conteúdo programático em busca de concretizar uma sociedade justa e solidária e alterou a forma de proteção dos direitos fundamentais pela ótica do direito penal, que também deve tutelar interesses sociais e coletivos para além dos direitos individuais, razão pela qual surgem tipos penais que se referem ao ordenamento econômico e social em geral (STRECK, 2009). A lisura do pleito eleitoral se adequa a esta premissa, o que explica porque boa parte dos crimes eleitorais, elaborados antes da Constituição de 1988, foi recepcionado pela nova ordem e subsistem em pleno vigor.

Nesta categoria, a lesão provocada nos bens jurídicos supraindividuais ou coletivos, tal como o processo eleitoral, será sempre suportada pela sociedade em geral, embora possa ser possível identificar em algumas condutas uma vítima em concreto, o processo democrático é o fato globalmente analisado que prejudicará a sociedade. Muitos partem dessa ideia para justificar que a teoria do bem jurídico penal deve ser atualizada para abranger as condutas consideradas pejorativamente “genéricas ou abstratas” demais pelo direito penal clássico, que se preocupa precipuamente na proteção de direitos fundamentais individuais (AOKI; PONTE, 2018).

A esse respeito, invoca-se a discussão acerca da tutela dos bens jurídicos supraindividuais através dos mandados de criminalização, para os quais se define a função de “fixar e delimitar os espaços mínimos de sua atuação” (PONTE, 2008, p.164). Assim a função do direito penal na proteção destes bens é legítima quando a proteção Constitucional e por outros ramos não for suficiente para garantia dos valores

ali dispostos (PONTE, 2008, p. 165) e, portanto, a intervenção do direito penal será sobre comportamentos que neguem ou violem tais valores constitucionalmente erigidos (STRECK, 2009, p. 40).

Por essa teoria, os bens jurídicos coletivos ou transindividuais possuem importância máxima e a lesão neste plano coletivo é sempre presumidamente grave e impõe uma intervenção do Estado quando houver a conduta criminosa que lhe dá causa. Afinal, trata-se, em última instância, de um ataque aos fundamentos da República brasileira, que define no primeiro artigo da Constituição o exercício do poder por meio de representantes eleitos. Sem dúvidas, a magnitude do processo eleitoral é verificada na medida em que é o meio imprescindível do Estado para assegurar a soberania popular e, por consequência, a continuidade daquilo que escolhemos para a democracia e as organizações políticas (GOMES, 2020b, p.30). Como se vê, os interesses jurídicos difusos dizem respeito a própria convivência em sociedade, cujos riscos impõem um clamor pelo tratamento penal (SILVEIRA, 2003, p. 190) e sua importância reside no dever social exigido dos indivíduos que os titularizam de “preservação dos institutos que permitem a vida dessa mesma sociedade na qual ele se relaciona” (BUSATO, 2013, p. 60).

Portanto, à primeira vista, soa incompatível que institutos pensados pela lógica do interesse privado, tal como os acordos penais, possam ser suficientes para a proteção do bem jurídico resguardado pela norma eleitoral, eminentemente de direito público e indisponível, sendo estes instrumentos insuficientes para os fins propostos de reparação e prevenção, haja vista a própria consideração por alguns autores da insuficiência da resposta penal aos delitos no âmbito eleitoral (HUNGRIA, 1968, p. 138) e a ausência de lógica na cominação de penas aos delitos eleitorais que, por vezes, são diminutas em face de sua gravidade e em comparação à intensa repressão aos crimes comuns menos graves (MOURA, 2017, p. 96-97)³.

Isso ainda é reforçado por um forte consenso entre autores de que o sujeito ativo dos delitos eleitorais é bastante marcado pelo exercício de sua capacidade econômica e detentor de conhecimento político e influência social que o insere no seio da sociedade de forma diferenciada e com potencial lesivo mais grave (CIPRIANO; PIEDADE; SOUSA, 2018, p.116) (PONTE, 2008, p.46).

³ O autor usa como exemplo a cominação de penas para a compra de votos, que leva à fraude no processo eleitoral, de 1 a 4 anos, enquanto o oferecimento de propina para agente policial não realizar lavratura de multa tem pena prevista de 2 a 12 anos.

No entanto, por outra visão, a alegação de que as sanções de pena privativa de liberdade sejam diminutas no que se refere aos crimes eleitorais não pode perder de vista os efeitos agregados trazidos pela legislação eleitoral espalhada que são bastante graves: desde a cassação do registro de candidatura ou diploma até a invalidação de uma eleição e a inelegibilidade cominada. Trata-se de um sistema pouco racionalizado e que implica consequências severas em relação ao exercício de direitos políticos para condutas previstas como tipos penais (e até os ilícitos de outra natureza) e que evidenciam a necessidade de se indagar qual a função da pena na legislação penal eleitoral para tutelar seu bem jurídico e se este justifica, por si só, a intervenção do modo como tem ocorrido (SALES, 2018).

Assim, parte-se do questionamento proposto por José Edvaldo Pereira Sales (2018) acerca do real impacto que a função do direito penal eleitoral provoca na tutela do bem que se propõe a proteger, e desafia a visão anteriormente delineada, ancorando-se na ideia de racionalização da intervenção penal em matéria eleitoral e adoção de um conceito crítico de bem jurídico, cuja função não seria apenas de objeto de tutela de valores iminentes da Constituição e decorrentes dos princípios eleitorais, mas delimitador da própria intervenção punitiva do Estado.

Para este fim, adota-se o conceito de bem jurídico emanado por Juarez Tavares (2019), para o qual é importante inicialmente diferenciar a tutela de um bem jurídico – em especial os coletivos – de uma função exercida pelo Estado.

Para o autor, o conceito de função não possui uma essencialidade capaz de exprimir um significado próprio, por derradeiro, é condicionado à relação conferida entre elementos e variáveis que a exprime. O conceito de função dentro do ordenamento jurídico normalmente expressa “medidas de controle” do Estado, cuja “ausência do caráter de universalidade dessas funções e sua essência meramente informativa demonstram seu elemento simbólico e sua clara distinção do conceito de bem jurídico” (TAVARES, 2019, p. 224). A título de elucidação, o autor exemplifica as regras de tráfego, criadas para a ordenação da circulação de pessoas e automóveis, cujas infrações independem da lesão concreta identificada a qualquer bem jurídico, e a mera desobediência da regra de controle justifica a imposição da sanção administrativa, mas não a tutela penal.

O direito penal, neste caso, tutela o bem jurídico das pessoas que trafegam no espaço delimitado no sentido da proteção ao direito fundamental da liberdade quando ele é violado materialmente, mas não tutela a função do Estado em controlar

o tráfego a partir das regras de trânsito e locomoção impostas, cuja violação é, no máximo, de natureza administrativa

Este raciocínio pode ser ilustrado no direito eleitoral, pelo qual se explica porque alguns crimes eleitorais não foram recepcionados pela ordem constitucional de 1988. Por exemplo, a redação dos seguintes artigos do Código Eleitoral (1965) previstos como crimes:

Art. 306. Não observar a ordem em que os eleitores devem ser chamados a votar:

Pena - pagamento de 15 a 30 dias-multa.

(...)

Art. 338. Não assegurar o funcionário postal a prioridade prevista no Art. 239:

Pena - Pagamento de 30 a 60 dias-multa.

(...)

Art. 345. Não cumprir a autoridade judiciária, ou qualquer funcionário dos órgãos da Justiça Eleitoral, nos prazos legais, os deveres impostos por este Código, se a infração não estiver sujeita a outra penalidade: (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 4.5.1966)

Pena - pagamento de trinta a noventa dias-multa.

As condutas descritas não ostentam qualquer dignidade penal, representando, no máximo infrações administrativas (GONÇALVES, 2022, p. 52-53). Tal se explica não pela ausência de um interesse social tutelado – o bem jurídico – mas porque buscaram criminalizar uma função do Estado, representativa das medidas de controle organizacional no período eleitoral, sem que houvesse a correspondência com alguma efetiva lesão ao interesse tutelado. A aplicação da pena restaria meramente simbólica e a tutela penal totalmente esvaziada de sua própria função fragmentária e subsidiária, sob o argumento genérico de que se tutela a lisura do pleito. A exemplo, a não observância da ordem determinada no art. 306 poderia desorganizar o modo da votação, mas não necessariamente ocorreria a lesão a uma posição fundamental de direitos políticos como o cerceamento do sufrágio.

A partir dessa óptica, é que Juarez Tavares (2019, p. 229) dá significado ao bem jurídico no direito penal, pois este necessariamente se opõe ao simbolismo das funções estatais, representada por sanções administrativas, e deve corresponder a um processo de redução individual, bem como “elencar suas características ou propriedades” e “dispor acerca dos princípios normativos de sua delimitação”.

O primeiro processo, referente à redução individual, encontra guarida na teoria monista personalista do bem jurídico, para a qual a identificação do bem jurídico coletivo acontece na medida em que ele serve para a proteção do desenvolvimento

pessoal do indivíduo, tratando-se de uma posição que escolhe a prevalência deste sobre o coletivo e que, para os autores do direito penal liberal e garantista, é considerado o melhor modelo para o fundamento de um direito penal democrático (BUSATO, 2013, p. 59).

O processo de redução de um bem jurídico coletivo significa aproximar o interesse social e coletivo elencado como digno de proteção *penal* “a um objeto de preferência individual, independentemente de se esse dado corresponde a uma pessoa determinada ou a um grupo de pessoas indistinguíveis” (TAVARES, 2019, p. 229). Isto leva à primeira conclusão de que tal processo representa “uma importante delimitação do conceito de bem jurídico, a partir de um procedimento no qual seu reconhecimento fica condicionado à sua capacidade de sofrer uma alteração real em sua constituição” (TAVARES, 2019, p. 232), isto é, permite identificar a lesão efetivamente ocasionada pela conduta injusta nas relações que compõe o bem jurídico em abstrato (BUSATO, 2013, p.60).

E o segundo processo, referente à identificação de suas características e propriedades, diz respeito à correspondência do bem jurídico tutelado a um dado da realidade, sem prescindir de seu enfoque normativo, para o qual será feita uma construção valorativa que aceita refutabilidade. Esta última característica leva à conclusão de que a definição do bem jurídico deve remeter a condutas que efetivamente o lesionam ou põem em risco relevante de tal modo que permita a contestação do que é alegado (TAVARES, 2019, p. 233). A possibilidade de oposição só pode ser garantida quando há identificação concreta da lesão gerada para atuação da tutela penal e são umbilicalmente ligados às garantias do devido processo legal, da ampla defesa e dos demais direitos individuais no âmbito do processo penal, aplicáveis também ao processo penal eleitoral.

Nesse sentido, todas essas premissas colaboram para o impedimento de incriminações do direito penal simbólico ou de interesses genéricos que representam uma função estatal, e não um bem jurídico. Exigem também do aplicador do direito um esforço argumentativo que demonstre minimamente as lesões no caso concreto.

E, nesse tear, o bem jurídico, enquanto interesse socialmente erigido e constitucionalmente guarnecido por meio do direito penal, apenas legitima sua atuação a partir da identificação de lesões concretas e passíveis de refutabilidade. Há nisto justamente a função atribuída ao bem jurídico que é a limitação do poder punitivo do Estado para não produzir a dessocialização da pessoa humana no seu atuar

legítimo, amparado no fundamento da dignidade humana, e “nesse sentido é que se diz que o bem jurídico cumpre, assim, um papel delimitativo da incriminação e protetivo da pessoa” (TAVARES, 2019, p. 235).

Portanto, a proposta não trata de defender a inexistência de bens jurídicos de ordem coletiva, o que seria pensamento equivocados na sociedade complexa que vivemos hoje e implicaria na absurda inexistência do próprio direito penal eleitoral, mas que, no contexto de uma ofensa, o nível de abstração dos bens jurídicos eleitorais tutelados deve ser reduzido ao máximo possível para identificação da lesão concretamente cometida no plano individual ou de um grupo indeterminado (MOURA, 2018, p. 101).

Todas estas premissas se conectam, portanto, à ideia inicial de que os delitos eleitorais não podem, no âmbito de um direito penal garantista e democrático, importarem uma tutela penal irrestrita e irrenunciável cujo fundamento seja a proteção de bens jurídicos em abstrato, porque faz-se necessário a análise da efetiva lesão aos interesses protegidos e, ao mesmo tempo, que a proteção não promova a dessocialização do indivíduo infrator. Relevante citar nesse âmbito que a função interpretativa atribuída ao bem jurídico não decorre tão somente da intenção legislativa em elevar sua importância, mas é pressuposto de validade e legitimidade normativa para atuação do Direito Penal (BUSATO, 2013, p. 63).

Portanto, entende-se pelo sentido crítico atribuído ao bem jurídico que não se demonstra incompatível a natureza dos acordos penais com os crimes eleitorais. A exigência de que o acordo penal seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime pressupõe, justamente, a análise do grau de lesão do bem jurídico (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021), ainda que coletivo ou supraindividual.

Esse requisito, pois, é compatível com a teoria esposada por Juarez Tavares, pois exige (i) a redução do seu nível abstrato para um nível mais individualizado (ainda que se trate de um grupo de pessoas) para aferir a gravidade da lesão concreta aferida e definir obrigações para reparação, (ii) a refutabilidade, pois a tutela de interesses coletivos muito abstratos impede esse exercício, o que seria incompatível com os princípios da ampla defesa e direito à defesa técnica aplicáveis na justiça negocial e (iii) a prevenção de um excesso punível que decorra em dessocialização dos indivíduos. Ao mesmo tempo, persiste o interesse na reparação dos danos concretamente aferido e de forma contemporânea e célere, o que é pertinente a qualquer espécie de crime, como fins e funções pertinentes ao Estado Democrático

de Direito (STRECK, 2009, p. 65) e conforme os princípios do direito eleitoral que englobam a celeridade da solução dos litígios eleitorais (MACHADO, 2018).

A isso, não há razão para se negar a inclusão dos crimes eleitorais na leitura crítica do bem jurídico penal, notadamente porque a eles igualmente se aplica a necessidade de legitimidade da força punitiva do Estado em face de interesses coletivos, por vezes, demasiadamente abstratos e que podem ser incompatíveis com uma noção democrática e garantista do direito penal. Esta conclusão é ancorada no que expôs Ferrajoli (2002, p. 377) acerca da lesão de bens coletivos e sociais, como o meio ambiente ou saúde, para os quais a lesão cometida, sem negar a máxima proteção conferida a esses bens jurídico, “deve tratar-se de um dano ou de um perigo verificável ou avaliável empiricamente (...) e não só considerando em abstrato somente o conteúdo da proibição”.

Para este fim, o princípio da proporcionalidade é ferramenta hábil para auxiliar em questões do direito penal eleitoral, como:

(...) dosar penas excessivamente elevadas para condutas que não possuem relevante dignidade penal ou intensa gravidade (tomando-se como parâmetro os bens jurídicos tutelados) como tratar com tibieza e frouxidão sancionatória condutas destacadas e que atentam contra bens jurídicos de sublime relevância, como ocorre na hipótese de alguns crimes eleitorais. (MOURA, 2018, p. 102).

Dosar as situações de lesão ao bem jurídico é próprio de um juízo de proporcionalidade porque a tutela do direito penal não é abstrata e genérica, mas “específica e fragmentária, baseada em modalidades de lesão, não é sempre que a maior relevância de um dado bem jurídico corresponde ao maior desvalor de um específico tipo incriminador a este relacionado” (GOMES, 2003, p. 173).

A aplicação do princípio da proporcionalidade permite identificar condutas tipificadas como crimes eleitorais que podem gerar uma ofensa menor e, portanto, apresentar soluções mais compatíveis com as práticas modernas dos acordos penais, e outras mais graves, para o qual se fundamenta a recusa das práticas negociais, ainda que as condutas lesionem bens coletivos semelhantes, como o processo eleitoral. Ou seja, não há dúvida que o ANPP é orientado pelo princípio da proporcionalidade dentro de seus pressupostos legais (OLIVEIRA; VALE, 2021, p. 240).

O princípio da proporcionalidade, conforme leciona Maria Luiza Schäfer Streck (2009), tem duas faces: a proibição da proteção deficiente e a proibição do excesso. A primeira face é um juízo que impõe limites à intervenção penal na luta contra o delito, que inicia desde a elaboração dos tipos incriminadores e desagua até as decisões proferidas pelos aplicadores do direito em torno de proteger bens jurídicos da ação estatal. Já a segunda face se caracteriza pela proteção de posições fundamentais do Estado e da sociedade, pelo qual se protegem bens jurídicos pela ação estatal.

A intersecção entre esses dois raciocínios pode ser entendida, conforme leciona Mariângela Gama de Magalhães Gomes (2003, p. 73), “como limite legítimo ao exercício de um direito e como equilíbrio a ser realizado entre duas exigências uma do indivíduo e outra da sociedade”. No âmbito do ANPP, o limite legítimo do exercício do direito se demonstra pela legalidade formal que prevê a aplicação de acordos penais se preenchidos os requisitos. Já o equilíbrio a ser realizado se demonstra em seu sentido teleológico, pelo qual será avaliado o potencial de solução do acordo em face dos conflitos penais, do grau de lesão ou danosidade social e a culpabilidade do agente, para o qual se impõe um dever de reparação exigido pelo Estado e Sociedade (OLIVEIRA, VALE, 2021, p. 241). Pode-se dizer, portanto, “que o princípio da proporcionalidade pressupõe fins e estabelece meios adequados para a proteção de bens jurídicos” (STRECK, 2009, p. 72) e o ANPP permite justamente a realização desse juízo.

Não obstante se reconheça a dificuldade de mensurar os danos causados e a correspondente reparação no âmbito de lesão a bens jurídicos coletivos de elevado grau de abstração, como nos crimes eleitorais, esta dificuldade não autoriza que o Estado se omita na avaliação de aplicação das diferentes espécies de sanção e responsabilização dispostos no sistema. A escolha política de um Estado Democrático de Direito sempre será atravessada de questionamentos difíceis e nas diversas situações deve ter a “preocupação em salvaguardar as liberdades públicas, assegurar intransigentemente respeito às garantias individuais e estimular a pluralidade, a diversidade e a tolerância” (PONTE, 2008, p. 143).

Por esta razão é que se entende que não subsiste “qualquer relação de imanência (ontológica clássica) entre a pena e o bem jurídico protegido” (STRECK, 2009, p. 70). Isto é, não há razões para impedir a aplicação do ANPP nos crimes eleitorais com base na ausência do requisito de necessária reprovação e prevenção

do crime em face do bem jurídico tutelado porque a Constituição não assume que a repressão pela pena privativa de liberdade ou pena de multa sejam essencialmente conectadas a natureza do delito eleitoral. Pelo contrário, entende-se que o processo eleitoral pressupõe participação política, cidadania e liberdade de expressão, que são conceitos absolutamente contrários à natureza de uma pena que busca isolar o indivíduo da sociedade, em especial considerada a declarada função de ressocialização atribuída a sanção penal.

Conclui-se, neste ponto, que os bens jurídicos eleitorais traduzem interesses coletivos e supraindividuais, oriundos dos princípios eleitorais que são extraídos da Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, sua leitura crítica feita pela dogmática penal não escapa ao direito eleitoral, por meio do qual se entende que o bem jurídico não ocupa uma posição somente passiva merecedora de proteção, mas de delimitadora do poder punitivo do Estado na medida em que sua lesão deve ser concretamente aferida e dotada de refutabilidade. Explica Felipe De-Lorenzi (2020, p. 152) que admitindo-se o direito penal como a mais grave intervenção do Estado na vida do indivíduo, “os interesses coletivos na punição exigem um maior ônus de justificação e podem ser relativizados/ponderados diante do caso concreto”; o outro lado corresponde a rigorosa proteção do cidadão submetido à punição, na qual se aplicam princípios que “são limites intransponíveis do direito penal, os quais não podem ser relativizados/ponderados em seu núcleo essencial”.

Por esta razão, os bens jurídicos coletivos, em especial aqueles dotados de alto grau de abstração, devem ser reduzidos o quanto possível para o fim de identificação das lesões ocorridas e, através de um juízo de proporcionalidade, avaliar a suficiente reprovação e prevenção do crime eleitoral cometido por meio do ANPP, se preenchidos os demais requisitos legais.

4 A INELEGIBILIDADE TRANSITÓRIA COMO OBRIGAÇÃO PREVISTA NO ANPP E OS DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS

Aceita a premissa de que o bem jurídico tutelado pelos crimes eleitorais não impede, por si só, a aplicação de institutos da justiça negocial como o ANPP, passa-se a analisar as consequências dessa possibilidade em cotejo com o ordenamento eleitoral, que interage com essa espécie delitiva. Pretende-se discorrer sobre a fundamentalidade dos direitos políticos declarados pela Constituição de 1988 e as hipóteses de restrição desses direitos pela suspensão ou perda e incidência de causas de inelegibilidades. Em se tratando de realização de acordos penais cujo objeto é o crime eleitoral, essas hipóteses são aventadas como possíveis de fixar como obrigação negocial, nos termos do art. 28-A, inciso V, do CPP, que permite elencar outras condições proporcionais e compatíveis com a natureza do delito.

Portanto, a última parte deste trabalho, que faz jus a seu título, incorrerá na necessária reflexão sobre a adoção de uma cláusula que impeça o exercício da capacidade eleitoral passiva. Para isso, buscará discutir a percepção dos direitos políticos enquanto direitos fundamentais e como o ordenamento jurídico em matéria eleitoral propõe sua restrição. Em seguida, serão expostos os argumentos dos autores que defendem, a partir do microcosmo das restrições aos direitos políticos, a possibilidade de restringir a candidatura enquanto uma obrigação prevista no ANPP, cujo objeto é um delito eleitoral, e aqueles que argumentam sua impossibilidade.

A depender do modelo de estado e filosofia política adotada, os direitos políticos podem exprimir diferentes definições e níveis de abrangência, razão pela qual intenta-se restringir o conceito para seu significado à luz da Constituição Federal de 1988. Os direitos políticos estão descritos no Capítulo IV da CF e garantem aos cidadãos do país o sufrágio universal, direto e secreto. O capítulo está topograficamente inserto no Título II “Dos direitos e garantias fundamentais” o que evidencia seu caráter de “elemento fundamental do sistema democrático” (BRANCO; MENDES, 2019, p. 126). Não por outra razão é que a dimensão da capacidade eleitoral ativa – o direito de votar - está incluída nas cláusulas pétreas no inciso II do §4º do art. 60 da CF.

Segundo José Afonso da Silva (2014, p. 349), os direitos políticos previstos na Constituição representam a “disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular”. Nesta acepção, é possível compreender que também se inclui

outros direitos, entre eles a capacidade eleitoral passiva – o direito de candidatura – eis que os direitos políticos, enquanto direitos fundamentais, são dotados de multifuncionalidade e irradiam diferentes posições jusfundamentais no ordenamento. Vale dizer, não só o direito de voto é representativo dos direitos políticos, mas toda sorte de participação política é protegida pelo ordenamento jurídico enquanto necessárias para o desenvolvimento de um pleito eleitoral efetivamente democrático, dentre eles o de se apresentar ao eleitorado (BERTOTTI; SALGADO, 2018).

Todas as dimensões dos direitos políticos são decorrência direta da “premissa da autodeterminação e da participação política como exigências do princípio democrático” (BERTOTTI; SALGADO, 2018, p. 87). Em especial, a arena democrática é feita pelas pessoas interessadas nas transformações do sistema político e, para tanto, devem ter instrumentos capazes de transformar os interesses individuais em deliberações coletivas e, por fim, na vontade geral que guiará a política de Estado (BERTOTTI; SALGADO, 2018). Portanto, tradicionalmente, os direitos políticos são entendidos como a participação do cidadão no processo político influenciando a formação de governos (CARVALHO, 2016, p. 24). Em complemento, não só do sistema formalmente instituído decorre a fundamentalidade dos direitos políticos, mas de sua relação íntima com valores ligados a liberdade, igualdade e justiça material e que são responsáveis pela própria manutenção do Estado Democrático de Direito e da Constituição (SARLET, 2012). Assim, os direitos políticos enquanto exercício individual das capacidades eleitorais, bem jurídico titularizado por uma sociedade democrática e prestações inerentes ao processo eleitoral são considerados dentro do escopo dos direitos fundamentais (BERTOTTI; SALGADO, 2018).

Por seu turno, os direitos políticos, enquanto direito fundamental, não são absolutos e admitem requisitos e limitações para seu exercício (GOMES, 2020b). No que tange ao exercício dos direitos políticos referente ao voto e a candidatura, há um sistema escalonado que permite o alistamento eleitoral e o registro de candidatura dos cidadãos (CARVALHO, 2016), que levam em consideração faixa etária, nacionalidade e período de serviço militar (art. 14, §1º e §2º da CF) para a capacidade eleitoral ativa, e faixa etária e todas as condições de elegibilidade para a capacidade eleitoral passiva (art. 14, §3º da CF).

Estes requisitos ao exercício dos direitos políticos não podem ser confundidos como uma supressão equivocada ou indevida; trata-se de uma escolha legislativa em que se aprecia um nível mínimo de maturidade e compreensão do eleitorado para

tomar parte nas escolhas políticas de um país (CARVALHO, 2016). Isto se explica porque os limites e restrições têm a função de construir critérios que permitam aplicar racionalmente os direitos fundamentais, em especial para respeitar um sistema que confere importância distintas para os valores propagados, sempre atento às circunstâncias do caso concreto (SARLET, 2012). Assim, entende-se que não existem graus de cidadania política, pois isto é atributo jurídico-político que a pessoa detém desde o momento que se alista como eleitor, havendo tão somente etapas sucessivas para início da participação política em diferentes esferas (SILVA, 2014, p. 351).

Não há apenas os requisitos para o exercício dos direitos políticos referentes ao alistamento eleitoral e as condições de elegibilidade, a Constituição Federal também elencou restrições mais severas e que atingem o cidadão quando já alcançada sua capacidade política e eleitoral. Merecem a devida análise para melhor compreender o ordenamento constitucional e eleitoral acerca da perda e suspensão dos direitos políticos, bem como as causas de inelegibilidade, que repercutem na seara dos crimes eleitorais e, por derradeiro, nas obrigações do ANPP.

Compreendido os direitos políticos como direitos fundamentais, o princípio da legalidade estrita em matéria eleitoral exige que as normas aplicáveis ao processo eleitoral sejam debatidas e construídas no parlamento (SALGADO, 2011). Portanto, a limitação aos direitos políticos deve respeitar o processo legislativo instituído pela constituição e a leitura de tais normas deve sempre ser a mais restrita possível (CARVALHO, 2022). Assim, a restrição a direitos políticos só pode originar de hipóteses constitucionais ou de Lei Complementar conforme delegação do art. 14, §9º da CF.

Por sua vez, a escolha do constituinte originário foi de preservação dos direitos políticos com expressa vedação a sua cassação, somente admitindo-se a perda ou suspensão dos direitos políticos nas hipóteses excepcionais previstas nos incisos do art. 15 da CF (DUARTE, 2023). Trata-se de um caso clássico de limitação aos direitos fundamentais na seara dos direitos políticos, sendo esta sua natureza (CARVALHO, 2022).

Para fins deste trabalho, a hipótese do inciso III do art. 15 da CF é a que interessa: “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (BRASIL, 1988). Extrai-se que esta hipótese se qualifica como um efeito secundário da condenação criminal transitada em julgado e atinge duas dimensões dos direitos políticos em sua integralidade: o exercício do sufrágio e a apresentação

de candidatura (GOMES, 2020b). A gravidade deste efeito é visível, pois atinge essencialmente as dimensões mais importantes de participação no processo eleitoral e, por consequência, demais formas de participação, como por exemplo a filiação ao partido político (CARVALHO, 2016).

Ocorre que, como dito, a perda ou suspensão prevista no dispositivo constitucional é um efeito da sentença penal condenatória transitada em julgado, o que pressupõe a realização de um devido processo legal que assegure todas as garantias inerentes a um processo penal que culmine em uma sentença condenatória. Trata-se, portanto, de uma hipótese que não abarca o ANPP, eis que o oferecimento do acordo, sua negociação e posterior homologação pelo juízo competente implica no não oferecimento da ação penal, e seu integral cumprimento culmina na extinção de punibilidade do agente.

A leitura estrita do dispositivo constitucional não admite o alargamento das hipóteses para situações não previstas, como a do ANPP, e não faria qualquer sentido que um procedimento cujo objetivo seja impedir o processamento penal possa atrair efeito de uma sentença condenatória. Esse entendimento já é bastante discutido e foi o tema do Enunciado N° 59, publicado na Portaria N° 348 de 28 de maio de 2021 do Tribunal Superior Eleitoral, que diz: “O acordo de não persecução penal não configura título condenatório e, portanto, não gera a inelegibilidade do art. 1º, I, alínea ‘e’”.

Em que pese o enunciado trate sobre a inelegibilidade, situação a ser analisada a seguir, o efeito prático é igual ao da suspensão dos direitos políticos, uma vez que esta também exige o título condenatório, acrescentando-se a necessidade do trânsito em julgado. Corresponde, ainda, a um maior rigor do que no caso da inelegibilidade. Portanto, dificilmente se defenderá que o ANPP possa gerar um efeito próprio de sentença penal condenatória e, por derradeiro, limitar o exercício dos direitos políticos com a expressa previsão de perda ou suspensão desses direitos enquanto obrigação negocial.

Diferentemente é outra limitação prevista aos direitos políticos: o sistema constitucional e infraconstitucional das inelegibilidades, cujo tema é ponto fulcral para este trabalho, uma vez que é nesta restrição à capacidade eleitoral passiva que reside a discussão entre defensores de cláusula dessa espécie no ANPP em crime eleitoral e aqueles que entendem por sua impossibilidade.

As inelegibilidades são eventos que também possuem o condão de restringir por tempo determinado o exercício dos direitos políticos, contudo apenas limitam a

candidatura no processo eleitoral e, portanto, não dizem respeito à capacidade eleitoral ativa, a qual, como já dito anteriormente, só poderá ser feita nas estritas hipóteses do art. 15 da CF. A esse respeito, as inelegibilidades estão previstas tanto na Constituição (sistema constitucional) como na Lei Complementar nº 64/90, Lei das Inelegibilidades, que constitui o sistema infraconstitucional e, em suma, buscam equilibrar, ordenar e moralizar a disputa eleitoral (CARVALHO, 2022).

As inelegibilidades de matriz constitucional são relacionadas a questões de incompatibilidade com o sistema eleitoral e político, como o parentesco e a reeleição a terceiro mandato consecutivo, e dizem respeito a subjetividade do candidato, a qual inclusive pode ser alterada em alguns casos no decorrer do processo eleitoral (CARVALHO, 2022). O sistema previsto na Constituição não será abordado neste trabalho eis que não adentra o escopo da discussão acerca dos crimes eleitorais, razão pela qual se adentra no outro sistema de inelegibilidades.

O art. 14, §9º da CF é dispositivo que delega o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade:

a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (BRASIL, 1988).

Assim, o sistema infraconstitucional das inelegibilidades foi ordenado pela Lei Complementar nº 64/90, considerando as significativas alterações promovidas pela Lei de Iniciativa Popular nº 135/2010, a denominada Lei da Ficha Limpa.

A despeito de todas as críticas inferidas à Lei da Ficha Limpa, para qual se sustentam válidas opiniões quanto à violação dos direitos políticos por ampliar o rol das inelegibilidades, inclusive com violações à presunção de inocência e a irretroatividade da lei que restringe os direitos fundamentais (PECCININ, 2018), bem como ao “caráter higienista” das alterações (FARIA; HACHEM, 2018, p. 434), fato é que a Lei da Ficha Limpa foi declarada constitucional no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 29 e nº 30 e ADI nº 4.578 pelo STF.

Para além disso, reconhece-se que a Lei da Ficha Limpa foi lei de iniciativa popular e carregou grande legitimidade social, o que dificultou que o exame da constitucionalidade da lei tivesse apenas parâmetros formais do ordenamento (CARVALHO, 2022) em especial porque os grupos de pressão pautavam fortemente

a moralização de uma disputa eleitoral envolta em escândalos políticos, econômicos e criminais da época, tornando o exame da constitucionalidade da lei subjugado ao clamor social (FARIA; HACHEM, 2018).

Disto decorre que, no exame da jurisprudência e de muitos de seus defensores, a Lei da Ficha Limpa logrou em delimitar, segundo José Armando Ponte Dias Junior (2014, p. 208 e 210), o “domínio normativo do direito fundamental à moralidade das candidaturas”, e que isto estaria compreendido no fato de que a Lei Complementar 64/90 “compôs a zona de certeza negativa da moralidade para o exercício do mandato mediante a especificação daqueles delitos como figuras ensejadoras da inelegibilidade”.

Tal foi o posicionamento da Corte Suprema quando da declaração de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, alegando-se que os novos prazos das inelegibilidades conferidos pela lei de iniciativa popular são medida proporcional, isonômica e necessária para prevenir abusos eleitorais e proteger a moralidade administrativas (DUARTE, 2023, p. 237).

Dado o cenário do sistema infraconstitucional das inelegibilidades e os discursos moralizadores quando da edição da Lei da Ficha Limpa, o papel da restrição transitória é garantir a eleição válida, que é aquela que o candidato vencedor estava em pleno gozo dos seus direitos políticos e inexistência de comportamento ilícito que pudesse macular o resultado (CARVALHO, 2022, p. 134).

No que tange à natureza jurídica, em que pese possa assim transparecer, compreendeu-se que as inelegibilidades infraconstitucionais não representam uma sanção, mas sim tem natureza de limitação ao exercício da capacidade eleitoral passiva, consistente na redução temporária do espectro do direito político em favor da regularidade e lisura do pleito eleitoral (CARVALHO, 2022). A natureza jurídica de pena foi rechaçada pelo STF no julgamento das ADC 29 e 30 e ADI 4578, cujo entendimento assentou uma dissociação das inelegibilidades com os princípios que ordenam e limitam a aplicação do direito sancionador (FARIA; HACHEM, 2018). Contudo, esta posição é bastante criticada pelos autores que afirmam o caráter sancionatório das inelegibilidades, principalmente aquelas associadas a ocorrência de fatos passados que são tipificadas como crime e assim reconhecidas em um processo penal, evidenciado sua função punitiva e a necessidade de interpretação bastante restritiva quando de sua incidência (MASCARENHAS, 2018).

E no que concerne à extensão das inelegibilidades infraconstitucionais, existem duas posições. A primeira defendida por José Armando Ponte Dias Junior (2014), que veicula a possibilidade da extensão dos efeitos da inelegibilidade para crimes além dos previstos na alínea “e” do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades pela proposta de uma análise subjetiva da conduta do agente na lesão a bens jurídicos eleitorais. A outra é defendida por Volgane Carvalho (2022, p. 68), que adota o caráter majoritariamente objetivo dessas hipóteses, enquanto um “sistema chave-fechadura” em que há a previsão anterior do evento cuja simples ocorrência enseja a restrição, com algumas concessões de análise subjetiva em determinados pontos, como a exigência do dolo nas condutas.

A par disso, as inelegibilidades da Lei Complementar nº 64/90 e Lei nº 135/2010 que influenciam neste trabalho são aquelas decorrentes do art. 1º, inciso I, alínea “e”, na qual se enumera o rol de crimes que, ocorrendo condenação transitada em julgado ou colegiada, incide a inelegibilidade. E, neste tear, um dos crimes que constam no rol são os crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, dentre outros que também podem ser cometidos no contexto do pleito eleitoral. Nestes crimes eleitorais há possibilidade do oferecimento do ANPP, conforme discutido no tópico 1 e 2 deste trabalho e, por força da Lei das Inelegibilidades, teriam o condão de restringir a capacidade eleitoral passiva se houvesse um processo penal.

A pergunta que se faz, então, é: tendo em vista as especificidades do ordenamento eleitoral, há possibilidade de se estipular cláusula de inelegibilidade transitória em acordo de não persecução penal que verse sobre crimes eleitorais? Não se pretende apresentar qual das posições é a mais acertada, o que fugiria da magnitude deste trabalho, mas os fundamentos pelos quais há defesas de ambos os lados.

Entende-se por tudo que foi exposto que as hipóteses de inelegibilidade, em especial a correspondente ao cometimento de condutas criminais elencadas na alínea “e” da Lei Complementar nº 64/90, de fato são compatíveis com a natureza dos crimes eleitorais, uma vez que corresponde ao microsistema instituído pelo direito eleitoral. Além da previsão legal da restrição ao direito, seus dispositivos foram declarados constitucionais pelo STF em alusão direta à necessidade de defesa dos pleitos eleitorais. Assim, a restrição ao direito de candidatura pela incidência da inelegibilidade pode ser considerada uma condição que é compatível com a natureza

dos crimes eleitorais, tal como exige da condição veiculada no inciso V do art. 28-A do CPP. Isso porque este termo exige a análise das consequências para outras esferas do direito quando ocorrer a interdisciplinaridade de normas jurídicas pertencentes a outros ramos (BERMUDEZ; ROSA; ROSA, 2021, p. 66).

Já o exame da proporcionalidade de uma cláusula dessa natureza, como se demonstrará adiante, revela o fundamento de cada posicionamento favorável e contrário, eis que, em seu âmago, discutem sob a necessidade e adequação de tratar a inelegibilidade como condição inerente, ou não, à reprovação dos delitos eleitorais.

O empecilho óbvio e mais lógico a ser aventado é o fato de que a inelegibilidade só pode ocorrer com uma decisão colegiada ou transitada em julgado, o que jamais ocorreria com a homologação de um ANPP. Contudo, o posicionamento que entende a possibilidade de inclusão de uma cláusula de inelegibilidade se pauta não só pela interpretação literal dos dispositivos, mas na hermenêutica própria da Lei das Inelegibilidade e da Lei da Ficha Limpa. Vale dizer, uma interpretação teleológica das referidas leis permite vislumbrar que sua finalidade fulcral é proteger a regularidade do pleito, coibindo as diversas formas de fraudes, e as limitações ali impostas foram consideradas as medidas necessárias e proporcionais para alcançar tal finalidade (CARVALHO, 2022).

Por esta ótica, o cometimento de um crime eleitoral e a possibilidade de se lançar candidato em um período próximo poderia subverter a lógica da proteção destas leis e não contribuiria para o interesse da sociedade de um pleito igualitário e justo. Nesta linha, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2022, p. 329) expressa a possibilidade de se adotar um “compromisso de não candidatura”, que não configura uma inelegibilidade, já que não prevista em lei, mas alcançaria semelhantes efeitos práticos. Ainda, atenta para a possibilidade de impedir a candidatura por períodos menores do que os previstos na Lei de Inelegibilidade, o que preservaria o interesse do pretense candidato em negociar o acordo. O mesmo posicionamento é adotado por Ionilton Pereira do Vale e Magno Gomes de Oliveira (2021, p. 252).

Igualmente invocando-se os fins da Lei da Ficha Limpa, Silmar Fernandes e Fernanda Martins (2020) pontuam que o bem jurídico lesionado pelos crimes eleitorais, ainda que admita a negociação do acordo como discutido no segundo tópico deste trabalho, exige para sua necessária reprovação e prevenção a inclusão de cláusula de inelegibilidade no ANPP, sob pena de tornar letra morta os sistemas da inelegibilidade. Nesta posição, a natureza seria de efeito penal secundário e seguiria

a racionalidade do efeito da sentença penal relativa à reparação do dano (art. 91, I do CP), a qual também pode ser prevista como uma condição a ser estipulada no acordo.

Destaca-se que os posicionamentos pela defesa da cláusula de inelegibilidade se pautam pela ótica da proibição da proteção insuficiente dos bens jurídicos, que é um lado do princípio da proporcionalidade discutida no tópico 2 do trabalho. Por esse viés, deve-se obstar a realização de acordos penais que culminem numa proteção insuficiente dos bens jurídicos tutelados por força constitucional, pois contraria a teoria dos mandados de criminalização como pressuposto obrigatório da busca pela repressão a condutas e pela reparação do dano gerado, em especial nos crimes de tutela coletiva ou transindividual (BECHARA; MORAES, 2022).

Veja-se que este pensamento não é estranho à racionalidade do direito eleitoral, que muitas vezes considera certas condutas que maculam a lisura do pleito eleitoral como nocivas por si só, em razão do bem jurídico protegido, presumindo-se a gravidade das condutas. Isto ocorre, por exemplo, no caso de captação ilícita de votos que, a despeito do candidato que perpetrara a conduta não seja eleito, sendo sancionado tão somente com a pena de multa, incidirá na causa de inelegibilidade da alínea “j” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/90, conforme assentada jurisprudência do TSE (DUARTE, 2023, p. 233).

Portanto, a defesa pela instituição de cláusula de inelegibilidade, ou “compromisso de não candidatura”, encontra guarida na defesa dos bens jurídicos tutelados e elevados a interesses constitucionais, e tomam a acepção do bem jurídico em sua face mais abstrata enquanto valorações de interesses coletivos, como discutido no tópico anterior reservado a isso. E, a despeito de uma aceitação ampla do ANPP nos crimes eleitorais, com fundamento no sentido da teoria do bem jurídico enquanto limitador do poder punitivo, a argumentação da permissão de uma cláusula de inelegibilidade vai em sentido oposto, pela qual se justifica a necessária reprovação da conduta que ofende esse mesmo bem jurídico por meio da restrição do direito político à candidatura como efeito indissociável à natureza dos ilícitos penais eleitorais.

Contudo, não se vê nestas posições um enfrentamento maior quanto à fundamentalidade dos direitos políticos, que em última instância, seriam negociados por mecanismo não autorizado constitucionalmente ou no ordenamento infraconstitucional, como se disponíveis fossem. Neste âmago, encontram-se as

posições que inadmitem a possibilidade de se estipular tal cláusula, pois incompatível com a indisponibilidade de direitos fundamentais.

Para estas posições, o princípio da proporcionalidade aplicado aos sistemas das inelegibilidades traduz suas duas faces *no* “primado da inadmissibilidade de interpretações que descaracterizem a *mens constitutionis* acerca das inelegibilidades e o primado da vedação da ampliação indevida das inelegibilidades” (CARVALHO, 2022, p. 136). De um lado, a interpretação das inelegibilidades não pode ocorrer de modo a tolher sua eficácia. O primado se aproxima dos argumentos que sustentam a função primordial da Lei de Inelegibilidade enquanto proteção necessária e suficiente do pleito eleitoral contra eventos capazes de macular o processo. E, de outro lado, não se pode perder de vista que a leitura das inelegibilidades deve sempre ser restrita de modo a evitar abusos e extensão de restrições ao direito à elegibilidade que não são previstos constitucionalmente ou em lei complementar (CARVALHO, 2022).

Por esta razão é que o mesmo autor entende a inadmissibilidade de adoção de uma cláusula de inelegibilidade no ANPP porque representaria uma absoluta distorção do sistema proposto, tanto do lado do direito eleitoral, em que o STF assentou a interpretação de que as inelegibilidades não tem natureza de sanção e a restrição aos direitos políticos não podem ser lidas *in malam partem* de quem o titulariza, como do lado do direito penal, uma vez que as medidas despenalizadoras não foram pensadas para igualar seus efeitos a de uma sentença penal condenatória que nunca existirá no mundo jurídico (CARVALHO, 2022). Vale dizer, a realização da justiça negocial não implica numa menor proteção já conferida pelos sistemas das inelegibilidades, mas a inclusão desta medida nos acordos penais certamente incorreria em grave prejuízo ao titular do direito fundamental por meio de uma violação da legalidade estrita que permite sua incidência, o que é desproporcional.

Nesse sentido, considerando-se a indisponibilidade de negociação dos direitos políticos fundamentais, a melhor interpretação segundo Volgane Carvalho (2022) é que a cláusula aberta do inciso V do art. 28-A do CPP invoca prestações já previstas no processo penal e compatíveis com o sistema despenalizador, como as medidas cautelares diversas da prisão do art. 319 do CPP, e não todo e qualquer efeito ou sanção existente no ordenamento jurídico.

Com este entendimento também concorda Yasmin Handar (2023), a qual explica que a indisponibilidade significa que o titular do direito não pode tornar impossível o exercício de sua posição subjetiva para si mesmo, em especial no âmbito

do ANPP em que nitidamente prevalece a vantagem do Ministério Público no momento da negociação. A autora ainda pontua que a ausência de vedação de estipulação de uma cláusula dessa natureza pode reverberar na própria motivação da recusa do oferecimento do ANPP, uma vez que não se lograria tornar o acusado inelegível, posição esta que é absolutamente inadmissível. Destaca-se, ainda, que a pesquisa de Yasmin Handar (2023) revelou um posicionamento prematuro e pouco consolidado a respeito desta cláusula, encontrando-se decisões que ora homologaram acordos que previram a inelegibilidade transitória enquanto obrigação a ser cumprida, ora anularam propostas com conteúdo semelhante.

Ainda refletindo sobre este ponto, Alessi Brandão (2022) pontua a necessidade de que os acordos penais, aceitos na seara dos crimes eleitorais, não percam sua finalidade de interesse mútuo entre as partes, que constitui a essência da justiça penal negociada nos moldes de um direito penal mínimo e liberal, conforme discutido no tópico 1 deste trabalho. Nesse sentido, dificilmente a antecipação de efeitos de uma sentença penal condenatória refletirá em algum interesse do acusado em realizar as tratativas, bem como perderá o Estado em pensar maneiras de melhor alocar recursos financeiros e humanos diante da avaliação concreta da lesão perpetrada. Para este fim, cita o ANPP firmado com o então deputado federal Ônix Lorenzoni (Petição Criminal 7.990 do STF), para quem impôs-se obrigação de multa após confissão do cometimento do crime de “caixa 2 eleitoral”.

Portanto, a defesa destes posicionamentos entende que, a despeito da aceitação de aplicação da negociação penal nos crimes eleitorais que tutelam bens jurídicos coletivos ou transindividuais, os direitos políticos inerentes ao pleito eleitoral são impassíveis de negociação ou flexibilização e impõem limitação do poder do Estado em restringi-los via ANPP. Por esta visão, ainda, pode-se alegar que eventual previsão de cláusula de inelegibilidade no acordo penal é, sem dúvidas, inconstitucional.

Não cabe a escopo do trabalho afirmar qual a posição mais correta perante o ordenamento jurídico eis que isso demandaria o amadurecimento da prática jurídica e da resposta jurisdicional frente aos desafios que se seguem, contudo salienta-se a importância da última posição ilustrada que busca conciliar posições jusfundamentais envolvidas na justiça negocial: os bens jurídicos protegidos dos crimes eleitorais e os direitos políticos fundamentais.

Não obstante, ambas as posições doutrinárias expostas fazem alusão ao princípio da proporcionalidade de diferentes formas e dão ênfase às suas dimensões conforme o fundamento que entende ser mais adequado – ora a proibição da proteção deficiente, ora a proibição do excesso, e seus diversos desdobramentos aplicados a cada instituto do direito eleitoral e do direito penal.

Dá-se destaque também as contribuições da discussão no âmbito do direito penal eleitoral acerca do bem jurídico tutelado e a paulatina superação de um paradigma fundado na presunção de gravidade das lesões que envolvem a natureza dos delitos eleitorais. A aplicação dos acordos de não persecução penal nesta matéria pode contribuir para que se comece a exigir uma análise em concreto e fundamentada acerca das lesões perpetradas e abrir espaço para novos modelos de justiça, como a consensualidade ou negociação, permitindo a adoção de soluções jurídicas diferentes para cada situação.

O que não se pode perder de vista é que as discussões que envolvem qualquer restrição de direitos políticos na competição eleitoral devem ser tratadas com cuidado e aprofundamento teórico e inevitavelmente se deparará com difíceis posicionamentos e entroncamentos de valores que não atraem respostas fáceis. Em especial, a jurisdicionalização da política aliada as novas técnicas de soluções de conflitos penais sempre devem se questionar em que medida podem ou não estar contribuindo com a defesa de um novo perfil político brasileiro que reflita as visões e valores de mundo pessoais de determinado grupo ou segmento da sociedade e que podem promover a demonização de um dos lados da política (MAIA, 2018). Nesse sentido, o tímido avanço do direito penal eleitoral nos instrumentos da justiça negociada pode se tornar uma lacuna que fomente a exploração jurídica e midiática por adversários (HANDAR, 2023).

Ao que tudo indica, incumbe uma missão ao direito eleitoral em regular o procedimento democrático de legitimação do poder político (PECCININ, 2018) para proteger o desenvolvimento de uma arena política que deve, sim, ser composta por posições antagônicas e plurais. Ao mesmo tempo, deve avaliar qual a resposta proporcional – sob o juízo da necessidade e adequação – a ser dada para aqueles que atentem de alguma forma contra os objetivos declarados e resguardados constitucionalmente.

5 CONCLUSÃO

O trabalho propôs uma análise não exaustiva acerca do instituto do Acordo de Não Persecução Penal aplicado aos crimes eleitorais e sua compatibilidade com o bem jurídico tutelado, bem como a possibilidade de interação do sistema das inelegibilidades do direito eleitoral nas cláusulas a serem cumpridas no acordo penal.

Primeiramente, entende-se que o ANPP vem na esteira das tendências dos novos modelos de justiça aplicados ao processo penal brasileiro, superando-se o modelo tradicional em favor de um discurso de eficiência, celeridade da persecução penal propagado pela corrente doutrinária do direito penal mínimo e que se fundamenta principalmente nas correntes liberais de pensamento.

Isto significa que o modelo de justiça negocial propagado pelo ANPP incentiva cada vez mais a intervenção judicial na vida cotidiana, não necessariamente pela aplicação de penas corporais, mas pela expansão das políticas de redução de danos com algum garantismo penal e que culminam nos modelos de justiça que não diminuem o exercício do poder punitivo na neutralização de condutas, mas que negociam seus efeitos.

Esta reflexão, contudo, vem sendo superada paulatinamente pelas posições que defendem o amadurecimento constante do instituto enquanto uma política criminal de sucesso para o desencarceramento, para o protagonismo da vítima, para a consciência o desvalor da conduta ilícita pelo acusado e para a contemporânea reparação dos danos infligidos.

Nesse sentido, o ANPP vem sendo aceito e aplicado massivamente na prática jurídica enquanto um instituto cuja natureza é de negócio jurídico-processual que prevê cláusulas obrigacionais que não se confundem com a pena. Os requisitos dispostos no art. 28-A, em um primeiro momento, parecem aceitar sua aplicação à generalidade dos crimes eleitorais previstos. No entanto, a negociação de obrigações do ANPP que versem sobre crimes eleitorais gerou uma celeuma concernente ao requisito da necessária prevenção e reprovação da conduta ilícita eleitoral e a estipulação de uma cláusula de inelegibilidade que restrinja a capacidade eleitoral passiva do investigado.

Quanto ao primeiro problema que implicaria uma negativa de aplicação do ANPP aos crimes eleitorais, investigou-se os valores resguardados pelo bem jurídico tutelado pelos tipos. Para isso, apresentou-se as diferenças entre os crimes eleitorais

e políticos, pois estes últimos resguardam a soberania nacional e as instituições que formam a unidade do Estado Democrático de Direito. Assim, a natureza do crime eleitoral é de crime comum e se diferencia tão somente para fins de fixação de competência.

Por conseguinte, o bem jurídico tutelado pelos crimes eleitorais são a lisura e a legitimidade do processo eleitoral, característica comum a todos os tipos previstos, ainda que de forma indireta, e decorrem da estruturação dos princípios eleitorais a partir da Constituição Federal. A esse respeito entende-se que se trata de bens jurídicos coletivos ou transindividuais, do qual o Estado tem o dever de proteção a partir da teoria dos mandados de criminalização e dos quais, em tese, não poderia dispor de sua proteção a partir de um instituto despenalizador.

Contudo, a partir da teoria crítica do bem jurídico, demonstra-se que a natureza dos crimes eleitorais não é incompatível com a realização de acordos penais. Ainda que os bens jurídicos coletivos ou transindividuais - como é a legitimidade do pleito eleitoral - sejam dotados de alto grau de abstração, a leitura que fundamenta um direito penal democrático determina que seja feito um juízo de redução do bem jurídico ao nível mais individualizado possível para aferir a gravidade da lesão concreta. Isso porque deve-se criar condições de exercício da refutabilidade, que é uma garantia primordial do indivíduo no processo penal, e evitar um excesso punível que decorra em dessocialização dos indivíduos em defesa de valores abstratamente concebidos.

E, através do princípio da proporcionalidade, será possível avaliar as lesões concretas e a suficiência da reprovação e prevenção do ilícito penal eleitoral a partir das diferentes soluções dispostas no ordenamento jurídico, que inclusive visam atender o interesse do Estado na reparação contemporânea dos danos, sendo uma delas o ANPP. Esta leitura crítica feita pela dogmática penal não escapa ao direito eleitoral, por meio do qual se entende que o bem jurídico não ocupa uma posição somente passiva merecedora de proteção, mas de delimitadora do poder punitivo do Estado. Portanto, não há vedação apriorística tão somente pelo bem jurídico tutelado em abstrato.

Por fim, estabelecido o entendimento que os crimes eleitorais preenchem todos os requisitos para possibilitar a aplicação do ANPP, apresentou-se a problemática gerada quanto ao estabelecimento de cláusula de restrição ao exercício da capacidade eleitoral passiva no ANPP que verse sobre crimes eleitorais.

Para isso, demonstrou-se a jusfundamentalidade dos direitos políticos estabelecida pela Constituição Federal enquanto um elemento essencial na preservação do modelo de Estado democrático e que promove a irradiação de diferentes posições fundamentais no ordenamento a partir de sua multifuncionalidade. As restrições propostas a estes direitos fundamentais estão dispostas na própria Constituição e delas decorrem os sistemas constitucionais e infraconstitucionais das inelegibilidades, cuja natureza é de restrição aos direitos políticos, e não sanção, buscando equilibrar e moralizar a competição eleitoral.

No que tange aos crimes eleitorais, sempre incidirá a inelegibilidade sobre candidatos que ostentem uma condenação colegiada ou transitada em julgado por crimes eleitorais que preveem pena de privação de liberdade, segundo o art. 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/90, para os quais também é cabível a proposição do ANPP. O princípio da proporcionalidade aplicado neste sistema revela o fundamento de cada posicionamento favorável e contrário a previsão de cláusula de inelegibilidade como obrigação do ANPP nos crimes eleitorais.

A defesa pela instituição de cláusula desta natureza encontra guarida na hermenêutica da função atribuída à Lei das Inelegibilidades e à Lei da Ficha Limpa e na defesa dos bens jurídicos tutelados e elevados a interesses constitucionais. Toma-se como pressuposto a acepção do bem jurídico em sua face mais abstrata enquanto valorações de interesses coletivos, pela qual se justifica a necessária reprovação da conduta ofensiva ao bem jurídico por meio da restrição do direito político à candidatura, enquanto medida inerente à natureza dos ilícitos penais eleitorais. Contudo, não se vê nestas posições um enfrentamento maior quanto à fundamentalidade dos direitos políticos.

Do outro lado, o posicionamento que rechaça a constitucionalidade da instituição de cláusula de inelegibilidade se pauta pela posição jusfundamental dos direitos políticos e, portanto, são impassíveis de negociação ou flexibilização e impõem limitação do poder do Estado em restringi-los via ANPP, bem como alegam a insustentável violação da legalidade estrita em matéria de inelegibilidades.

Conclui-se que, seja qual for a escolha da posição a ser adotada, as discussões que envolvem qualquer restrição de direitos políticos na competição eleitoral sempre se deparam com difíceis posicionamentos e entroncamentos de valores que não atraem respostas fáceis. Assim, incumbe ao direito eleitoral a tarefa de definir os processos de legitimação do poder político, preservando o pluralismo e

sempre questionando-se acerca da contribuição da resposta elencada com a defesa da democracia ou com a exploração de instrumentos jurídicos que coíbem adversários na competição eleitoral.

REFERÊNCIAS

AOKI, Luiz Gustavo de Oliveira Santos; PONTE, Antonio Carlos da. **O alcance e os bens jurídicos resguardados pelo Direito Eleitoral**. In: AGRA, Walber de Moura, FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Penal e Processo Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 21-33. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.) ISBN 978-85-450-0503-2.

ARAS, Vladimir. **Acordos penais no brasil: uma análise à luz do direito comparado**. IN: BARROS, Francisco Dirceu et al. (coord.). *Acordo de não persecução penal: resolução 181/2017 do CNMP*. Salvador: JusPodvm, 2017. P. 249-300.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite. **Direito Eleitoral Criminal**. Curitiba: Juruá, 2016. Tomo I – Direito Material.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BECHARA, Fábio Ramazzini; MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Acordo de não persecução penal e restrição das hipóteses de cabimento a partir dos mandados constitucionais de criminalização**. IN: DE QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro; KIRCHER, Luis Felipe Schneider; SALGADO, Daniel de Resende (coord.). *Justiça Consensual: acordos criminais, cíveis e administrativos*. São Paulo: Editora JusPodvm, 2022.

BERMUDEZ, André Luiz; ROSA, Alexandre Morais da; ROSA, Luísa Walter da. **Como negociar o acordo de não persecução penal: limites e possibilidades**. Florianópolis: Emais, 2021.

BERTOTTI, Bárbara Mendonça; SALGADO, Eneida Desiree. **A multifuncionalidade dos direitos fundamentais políticos no ordenamento jurídico brasileiro**. *Revista do Direito*, n. 56, p. 81-105, 3 set. 2018.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRANDÃO, Alessi. **A inelegibilidade nos acordos de não persecução penal nos crimes eleitorais**. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-26/alessi-brandao-inelegibilidade-anpps-crimes-eleitorais/>. Postado em: 26/02/2022. Acesso em: 16/11/2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Portal da Legislação, Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 24/09/2023.

BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral**. Portal da Legislação, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 06/11/2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Inquérito – nº 496. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Distrito Federal, 23/09/1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur151515/false>. Acesso em: 03/11/2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 5790. Autor: Associação dos Magistrados Brasileiros. Relator: Ministro Cristiano Zanin, 06/10/2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5283027>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Inquérito – nº 4.435. Relator: Ministro Marco Aurélio. Distrito Federal, 14/03/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149810>. Acesso em: 02/11/2023.

BRASIL. Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal**. Portal da Legislação, Brasília, DF: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 21/11/2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria Nº 348, de 28 de maio de 2021. Enunciados da I Jornada de Direito Eleitoral. DJE-TSE, nº 100, de 2.6.2021, p. 375-381. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-348-de-28-de-maio-de-2021>. Acesso em: 15/11/2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. Agravo em Recurso Especial Eleitoral - Nº 0600045-95.2020.6.16.0002. Relator: Ministro Carlos Horbach. Brasília, 02/02/2023. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/resultado/0600045-95.2020.6.16.0002>. Acesso em: 02/11/2023.

BUSATO, Paulo César. **Fundamentos para um direito penal democrático**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Um panorama sobre o acordo de não persecução penal (art. 18 da Resolução 181/17 do CNMP)**. IN: BARROS, Francisco Dirceu *et al.* (coord.). Acordo de não persecução penal: resolução 181/2017 do CNMP. Salvador: JusPodvm, 2017. P. 21-48.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal à luz da lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 4 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodvm, 2023.

CABRERA, Michelle Gironda; RIBEIRO, Bárbara Feijó; SILVA, Rodrigo Fernandes da. Breves notas sobre o Acordo de Não Persecução Penal como reflexo de uma justiça eficientista. **Revista de Estudos Criminais**, São Paulo, Ano XXI, n. 85, p. 56-78, abr./jun., 2022. ISSN 1676-8698.

CARVALHO, Salo de. Kant contra Beccaria (ou o alerta do liberalismo aos modelos de justiça penal premial. **Revista de Estudos Criminais**, São Paulo, Ano XX, n. 80, p. 246-264, jan./mar., 2021. ISSN 1676-8698.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Direitos políticos no Brasil: o eleitor no Século XXI**. Curitiba: Juruá, 2016.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Manual das Inelegibilidades: Comentários à Lei das Inelegibilidades e Jurisprudência atualizada do TSE e STF**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Juruá, 2022.

CIPRIANO, Waleska Roberta Rodrigues; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro; SOUSA, Leonardo Cordeiro. **Tutela penal eleitoral: a necessidade de traçar um novo paradigma para a formulação dos tipos penais na esfera eleitoral**. n: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Penal e Processo Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 109-118. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.) ISBN 978-85-450-0503-2.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. **A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal**. IN: BARROS, Francisco Dirceu *et al.* (coord.). *Acordo de não persecução penal: resolução 181/2017 do CNMP*. Salvador: JusPodvm, 2017. P. 109-116.

DE-LORENZI, Felipe da Costa. **Justiça negociada e fundamentos do direito penal: pressupostos e limites materiais para os acordos sobre a sentença penal no Brasil**. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Temas básicos da doutrina penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade: o direito fundamental à moralidade das candidaturas**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DUARTE, Eduardo Damian. **A restrição ao exercício de direitos políticos derivada de condenação criminal**. IN: BRAGA, Bernardo et al. (orgs.). *Desafios do processo penal brasileiro contemporâneo: homenagem aos professores Diogo Malan e Flávio Mirza*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

FARIA, Luzardo; HACHEM, Daniel Wunder. **Improbidade administrativa, inelegibilidade e a aplicação do art. 1º, I, "I" da Lei Complementar nº 64/1990 pela Justiça Eleitoral**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e*

inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 427-447. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.) ISBN 978-85-450-0498-1.

FERNANDES, Silmar; MARTINS, Fernanda Rocha. **A inelegibilidade na aplicação do acordo de não persecução penal aos crimes eleitorais**. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-25/fernandes-martins-inelegibilidade-aplicabilidade-acordo-nao-persecucao-penal-aos-crimes-eleitorais/>. Postado em: 25/09/2020. Acesso em: 15/11/2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FRAGA, Mirtô. **O novo Estatuto do Estrangeiro comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **O “novo” liberalismo processual penal autoritário**. IN: DA SILVEIRA, Marco Aurélio Nunes; DE PAULA, Leonardo Costa (orgs.). *Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil: escritos em homenagem ao prof. dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho*, vol. 5. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória, 2019.

GOMES, José Jairo. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2020a.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2020b.

GOMES, Mariângela Gama de Magalhães. **O princípio da proporcionalidade no direito pena**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Investigação e processo dos crimes eleitorais e conexos**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

HANDAR, Yasmin Brehmer. **ANPP no direito eleitoral**. São Paulo: Amanuense, 2023.

HUNGRIA, Néelson. Crimes Eleitorais. Rio de Janeiro: **Revista Eleitoral da Guanabara**, v. 1, n. 1, 1968.

LIMA, Camile Eitz de; WUNDERLICH, Alexandre. **Terceira introdução – atuação dos atores jurídicos no consenso**. IN: BERTONI, Felipe Faoro et al. *Acordo de Não Persecução Penal e Colaboração Premiada após a Lei Anticrime*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022a.

LIMA, Camile Eltz de; WUNDERLICH, Alexandre. **Primeira introdução – dimensões da justiça penal consensual no Brasil**. IN: BERTONI, Felipe Faoro et al. Acordo de Não Persecução Penal e Colaboração Premiada após a Lei Anticrime. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022b.

LOPES JUNIOR, Aury. A crise existencial da justiça negocial e o que (não) aprendemos com o Jecrim. **Boletim Ibccrim.**, ano 29, n. 344, jul. 2021, p. 4.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MAGALHÃES, Kelsen de França. **Aplicabilidade das Leis nº 9.099/95 e nº 10.259/2001 aos crimes eleitorais**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119-146. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.) ISBN 978-85-450-0503-2.

MAIA, Clarissa. **Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas diante do reconhecimento do metaprincípio da universalidade dos direitos políticos**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-109. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.) ISBN 978-85-450-0498-1.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **A inelegibilidade proclamada por atores não judiciais (ou a Lei da “Ficha Limpa” e seus excessos)**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341-348. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.) ISBN 978-85-450-0498-1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELLO, Marcos Bernardes. **Teoria do Fato Jurídico: plano da existência**. 21 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2017.

MENDES, Soraia Rosa; SOUZA, Augusto César Borges. O acordo de não persecução penal e o paradigma da prevenção no enfrentamento à corrupção e à macrocriminalidade econômica no Brasil: novas alternativas ao modelo punitivista tradicional. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 6, n. 3, p. 1175-1208, set./dez. 2020. <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.374>.

MOURA, Evânio. **Mandados de criminalização e proteção jurídica insuficiente no direito penal brasileiro**. In: PONTE, Antonio Carlos da (Coord.); CASTRO, Wellington Clair de (Org.). Mandados de criminalização e novas formas de criminalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOURA, Evânio. **As múltiplas classificações dos crimes eleitorais e sua relevância**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando

Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Penal e Processo Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 93-108. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.) ISBN 978-85-450-0503-2.

NICOLITT, André; SOARES E SILVA, João Paulo. **30 anos da Constituição de 1988 e os desafios atuais no processo penal**. IN: MADURO, Flávio Mirza; MALAN, Diogo Rudge; SANTORO, Antonio Eduardo Ramires (orgs.). **Crise no processo penal contemporâneo: escritos em homenagem aos 30 anos da Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 23-38.

OLIVEIRA, Magno Gomes de; VALE, Ionilton Pereira de. **Temas de processo penal: tomo III**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

PECCININ, Luiz Eduardo. **A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “Ficha Limpa”**. In: IN: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 111-132. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.) ISBN 978-85-450-0498-1.

PONTE, Antonio Carlos da. **Crimes Eleitorais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008

RAMAYANA, Marcos. **Aplicação subsidiária e supletiva do processo penal comum ao processo penal eleitoral**. IN: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Penal e Processo Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-320 (Tratado de Direito Eleitoral, vol. 8). ISBN 978-85-450-0503-2.

RAMIDOFF, Mário Luiz; TEIXEIRA, Alexander Haering Gonçalves. **O acordo de não persecução penal como instrumento da justiça penal negociada**. IN: DAS NEVES, Alexandre Cavalli; DE FARIAS, Alexandre Ramalho; GONÇALVES, Guilherme Henrique (orgs.). ZILIO, Jacson (coord.). **Sistema Penal no Estado Democrático de Direito: estudos em homenagem aos 30 anos de docência do Professor Luiz Renato Skroch Andretta**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

SALES, José Edvaldo Pereira. **As (im)possibilidades de um direito penal eleitoral brasileiro**. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Penal e Processo Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-51. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.) ISBN 978-85-450-0503-2.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Tribunal Superior Eleitoral: Estudos Eleitorais**, v. 6, n.3, p.103- p.128, set./dez., 2011.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2018.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Criminologia: contribuição para crítica da economia da punição**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Direito Penal Supra-Individual: Interesses difusos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

STRECK, Maria Luiza Schäfer. **Direito Penal e Constituição: a face oculta da proteção dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional**. IN: BARROS, Francisco Dirceu *et al.* (coord.). Acordo de não persecução penal: resolução 181/2017 do CNMP. Salvador: JusPodvm, 2017. P. 87-108.

TAVARES, Juarez. **Teoria do injusto Penal**. 4 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. Acordo de não persecução penal e a expansão da justiça criminal negocial: natureza, retroatividade e consequências ao descumprimento. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, vol. 27/2022, maio, 2022, DTR\2022\6224.