

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NOS  
CRIMES ELEITORAIS: ASPECTOS  
CONTROVERTIDOS

*NON-PERSECUTION AGREEMENT IN ELECTORAL  
CRIMES: CONTROVERSIAL ASPECTS*

# ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NOS CRIMES ELEITORAIS: ASPECTOS CONTROVERTIDOS<sup>1</sup>

*NON-PERSECUTION AGREEMENT IN ELECTORAL CRIMES:  
CONTROVERSIAL ASPECTS*

*Carlos César Osório de Melo<sup>2</sup>  
Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto<sup>3</sup>*

## RESUMO

Este trabalho aborda a aplicabilidade do acordo de não persecução penal (ANPP) aos crimes eleitorais, provocando reflexão sobre sua compatibilidade, à luz da jurisprudência aplicada e doutrina, o que se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental, a partir de consulta, referências teóricas de livros e periódicos conservados em arquivos digitais de instituições públicas e privadas e de dados oficiais publicados na internet. Buscou-se conceituar o ANPP e analisar seus aspectos históricos e sua introdução no ordenamento jurídico. Analisou-se a possibilidade de inclusão de cláusula de inelegibilidade no ANPP. Concluiu-se pela possibilidade de aplicação do ANPP no âmbito dos processos eleitorais.

**Palavras-chave:** crime eleitoral; processo eleitoral; ANPP; inelegibilidade; controvérsias.

## 1 INTRODUÇÃO

O direito eleitoral é o ramo do Direito responsável por regulamentar o processo de escolha dos ocupantes de cargos públicos eletivos, organizando o processo eleitoral a fim de garantir a higidez e a participação livre dos eleitores. À justiça eleitoral, por sua vez, cabe organizar as eleições, bem como exercer a jurisdição em matérias de sua competência.

---

1 Data de Recebimento: 08/03/2023. Data de Aceite: 07/08/2023.

2 Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, advogado e servidor público federal, Fortaleza, Ceará. ORCID: 0009-0008-4291-3963. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2330502633727375>. E-mail: [cesarmelo28@gmail.com](mailto:cesarmelo28@gmail.com)

3 Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará, procurador de justiça e professor da Universidade de Fortaleza - Unifor, Fortaleza, Ceará. ORCID: 0009-0005-6834-5966. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8405901810515425>. E-mail: [emmanuelroberto@unifor.br](mailto:emmanuelroberto@unifor.br)

O processo eleitoral, por sua vez, consubstancia-se sob dois aspectos, quais sejam: administrativo, caracterizado pela organização das eleições pelo Tribunal Superior Eleitoral juntamente com os Tribunais Regionais Eleitorais, juízes e juntas eleitorais mediante a inscrição e a capacitação de mesários, a revisão das zonas eleitorais, o cadastro de eleitores e a expedição de documentos, por exemplo e o aspecto jurisdicional que está associado ao julgamento de chapas, contas de campanha, impugnação de mandatos, cassação de diplomas e até mesmo o julgamento de crimes previstos no código eleitoral praticados no âmbito da campanha ou relacionados a ela.

Tal função é exercida pelos juízes eleitorais, membros dos Tribunais Regionais Eleitorais ou pelos ministros do Tribunal Superior Eleitoral. Destaca-se que a justiça eleitoral não possui quadro próprio, sendo seus membros cedidos entre magistrados da justiça comum e membros da advocacia, para exercer a função eleitoral por período certo, conforme determina a Constituição da República Federativa do Brasil.

A limitação de recursos e de servidores pertencentes ao quadro próprio da justiça eleitoral faz com que padeça do mesmo problema enfrentado pela justiça comum em relação aos crimes eleitorais, qual seja, a morosidade na análise dos seus processos, e a sensação de impunidade generalizada. Esta situação agrava-se, principalmente, nos casos em que a controvérsia pode alterar o resultado de uma eleição, como no julgamento das contas de campanha e nas chamadas ações cassatórias de mandato.

No que se refere aos crimes eleitorais, a apuração e a punição de condutas, que foram criminalizadas pelo ordenamento jurídico, fazem-se ainda mais necessárias, sob pena de perder-se o caráter coercitivo da sanção, à medida em que o infrator age sob a garantia da impunidade.

Não obstante, a política criminal brasileira tem contribuído, sistematicamente, para o encarceramento em massa. A superlotação das prisões associada à falta de estrutura das penitenciárias também não contribui para a redução da criminalidade. O aspecto ressocializador da prisão é negligenciado pelo poder público, fazendo evidenciar a enorme contradição do sistema que, apesar de destinar uma grande quantidade de recursos para a área de segurança, não consegue controlar a pandemia de violência que assola o estado brasileiro.

Com efeito, o direito penal transmutou-se ao longo dos séculos, revisou dogmas doutrinários e criou teorias. Corolário deste campo do Direito, o caráter sancionatório do direito penal passou a harmonizar-se com métodos alternativos e consensuais de solução de litígios. Nessa toada, a forma de resolver e pensar a criminalidade não é apenas pela punição, ou pelo castigo, mas passa também pela recuperação, regeneração e correção do delinquentes (MOTTA, 2011, p. 293).

O fortalecimento das políticas de despenalização e de desencarceramento contri-

buíram para o surgimento de métodos alternativos da prevenção e punição dos delitos. Um desses métodos é o acordo de não persecução penal, previsto, pela primeira vez, na Resolução nº 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), posteriormente elevado ao status de lei ordinária ao ser incluído no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

A partir dessa problemática, o presente artigo tem por objetivo geral analisar o acordo de não persecução penal nos crimes eleitorais, sua aplicabilidade, extensão e peculiaridades dentro do processo eleitoral. Para tanto, foram analisados os atos autorizativos legais, quais sejam, o Código de Processo Penal e a Resolução 181 do CNMP, além de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Buscou-se investigar a efetividade e a adequação do acordo de não persecução penal por meio de uma pesquisa bibliográfica, a fim de ampliar o conhecimento e proporcionar uma nova posição sobre o assunto à luz do ordenamento jurídico.

## **2 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL E SEU SURGIMENTO**

O direito penal tem como uma de suas características o caráter intimidatório, uma vez que tipifica condutas e atribui sanções com a finalidade de inibir certos comportamentos que são reprovados pela sociedade, mantendo, dessa forma, a integridade do pacto social. A norma penal, espécie do gênero norma jurídica e, apesar do seu caráter coercitivo, deve buscar seu fundamento de validade na Constituição.

Conforme discorre Bittar (2022, p. 334), a norma jurídica somente pode existir, se for válida, uma vez que esta norma cria para as relações humanas fatos típicos e suas consequências jurídicas. Ainda no mesmo contexto, seu aspecto de validade, conforme lecionava Hans Kelsen, na sua Teoria Pura do Direito, está inserido em um sistema de normas jurídicas que se relacionam, e buscam seu aspecto de validade máximo na Constituição. Daí decorre a força cogente necessária para manter a pacificação.

Vilares (2012, p. 4) assevera ser indispensável superar a cultura da judicialização dos conflitos, ao passo em que as próprias partes devem procurar construir saídas, que solucionem os problemas de forma pacífica por via da conciliação de interesses, a fim de extinguir o conflito e não apenas o processo, tendo como finalidade o alcance da paz social, que somente se efetivará por meio da eliminação dos conflitos por meio da aplicação de critérios justos.

A Constituição da República de 1988 traçou linhas gerais para que se pudesse criar legislações com objetivo simplificar o processo em âmbito civil e penal. É nesse contexto que nasce a Lei Nº 9.099/95, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e introduz no ordenamento pátrio os institutos da composição civil dos danos, da transação penal e da suspensão condicional do processo.

No ano de 1999, a Lei Nº 9.807, que trata do programa especial de proteção a vítimas e testemunhas de crimes, e que sofreram, ou pudessem vir a sofrer ameaças, em razão da colaboração com a elucidação dos crimes, trouxe a previsão da colaboração de réus em processos criminais cuja colaboração tenha resultado na identificação dos demais coautores, ou partícipes da ação criminosa, localização da vítima, recuperação total ou parcial do produto do crime, além de outros critérios estabelecidos.

O artigo 13 da referida legislação, que instituiu o programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, garantiu ao acusado que tenha colaborado efetivamente e voluntariamente com a investigação o perdão judicial e, por conseguinte, a extinção da punibilidade, desde que cumprisse os requisitos estabelecidos nos seus incisos.

Por sua vez, a Lei das Organizações Criminosas, Lei Nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, traz, expressamente, a possibilidade de colaboração premiada como meio de obtenção de prova, por intermédio de procedimento consensual, que tenha por objetivo combater os crimes cometidos por organizações criminosas de caráter nacional e transnacional.

A colaboração premiada prevista na Lei das Organizações Criminosas, e que foi alterada pelo Pacote Anticrime, dispõe que o acordo deve ser celebrado pela parte, com a presença do advogado, ou do defensor público, a fim de evitar qualquer tipo de prejuízo ao investigado ou causa de nulidade em um eventual processo criminal.

Ainda em 2013, a Lei Nº 12.846 traz nova hipótese de construção consensual dentro do processo penal por meio do acordo de leniência celebrado pelas autoridades máximas dos órgãos da administração pública ou entidades, a fim de colaborar com as investigações, e desde que resultasse na identificação dos envolvidos na infração, além da obtenção da materialidade da infração penal sob investigação. Essa lei, embora trate da responsabilização civil e administrativa pela prática de atos contra a administração pública, contemplou, de maneira muito acertada, a possibilidade de celebração de acordos que possam ter repercussão na esfera criminal.

Por fim, a Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que ficou popularmente conhecida como Pacote Anticrime, inseriu na legislação processual penal, ao incluir o artigo 28-A no Código de Processo Penal, o acordo de não persecução penal. Não obstante, ainda em 2017, a Resolução Nº 181 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei Orgânica do Ministério Público, Lei Nº 8.625/1993, já havia trazido como previsão expressa, no artigo 18, o acordo de não persecução penal.

Tal marco legal dentro do processo penal inaugurou uma nova era na persecução penal que, embora já convivesse com esse instituto dado à previsão infra legal na Resolução Nº 181 do CNMP, passou a ter relevância na seara criminal, à medida em que

ganha o status legal com sua previsão no Código de Processo Penal. Com efeito, o acordo de não persecução penal, ao ser erigido ao patamar de lei, conferiu maior segurança nas propostas firmadas com fulcro na já citada Resolução, uma vez que se superava a discussão da ausência de previsão legal.

Com efeito, o Conselho Nacional do Ministério Público, visando à necessidade de discorrer sobre normas gerais com a finalidade de tratar sobre procedimentos de instauração e tramitação de investigação criminal, a cargo do Ministério Público, editou a Resolução Nº 181, de 7 de agosto de 2017, que, no Capítulo VII, a partir do artigo 18, previu expressamente o acordo de não persecução penal.

As considerações iniciais da Resolução Nº 181, que introduziu o acordo de não persecução penal, dispunha sobre a necessidade de alternativas no Processo Penal, que garantissem maior celeridade na solução de casos de menor gravidade, garantindo uma maior efetividade na proteção de direitos fundamentais de todos os envolvidos na relação processual, o que supera um paradigma processual ultrapassado marcado pelo enrijecimento e pela centralização dos procedimentos, influenciando, portanto, na demora em se dar uma decisão de mérito no processo penal.

Ao passo em que se vislumbrava uma tendência à desburocratização em âmbito exoprocessual, seus efeitos repercutiam na fase processual, uma vez que se poderia priorizar os recursos humanos e financeiros, tanto do Poder Judiciário quanto do Ministério Público, com foco na apuração e no processamento de casos mais graves, bem como uma minoração dos efeitos deletérios que causam uma condenação criminal aos acusados, desafogando, ainda, os estabelecimentos prisionais (Brasil, 2017).

O acordo de não persecução penal contido na Resolução Nº 181, do Conselho Nacional do Ministério Público, está disciplinado no artigo 18 e originalmente se aplicava aos delitos cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa, desde que não fosse caso de arquivamento, sendo faculdade do Ministério Público propor ou não o acordo ao investigado.

Por tratar-se de uma fase pré-processual, o acordo tinha por finalidade evitar a persecução penal, desde que houvesse a confissão formal e detalhada da prática do delito, além da indicação de prova de seu cometimento, caso houvesse, bem como o cumprimento de outros requisitos, como reparação do dano à vítima, renúncia voluntária dos bens e direitos oriundos da prática delituosa, entre outras.

O texto original previa, ainda, a possibilidade de criação de outra condição estipulada pelo Ministério Público, que deveria levar em consideração a compatibilidade entre a proposta e a infração penal, bem como observar a proporcionalidade da medida, a fim de evitar medidas que inviabilizassem o acordo, ou que as tornassem menos vantajosas do que o cumprimento de uma pena no caso de uma eventual condenação.

A previsão normativa do instituto do ANPP na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público tinha por premissa otimizar a apuração de delitos com baixo potencial ofensivo, notadamente, pelo fato de desdobrar-se em um procedimento mais simplificado, a fim de desafogar os membros do Ministério Público do grande volume de processos, e dar maior eficiência ao mister exercido pelos promotores e procuradores no âmbito de suas atividades hodiernas. Apesar do aspecto penal, tal medida também pode ser vista como uma forma de otimizar as atividades do órgão, à medida que reorganiza os recursos para as tarefas que demandavam maior atenção em razão da complexidade.

Apesar dos avanços promovidos pela Resolução Nº 181 do CNMP, alguns magistrados se recusavam a homologar o acordo celebrado entre o órgão de acusação e o investigado por meio de seu advogado, sob a justificativa de não haver previsão legal do acordo, o que somente foi superado após a inclusão do artigo 28-A no Código de Processo Penal, por meio da alteração promovida com a Lei Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.

A Lei Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que introduziu de forma expressa o acordo de não persecução penal no Código do Processo Penal, tinha o objetivo de combater o crime organizado, em especial, o tráfico de drogas e armas. O Pacote Anticrime foi apresentado no dia 06/06/2018, e tramitou na Câmara Federal por meio do PL 10372/2018, apresentado pelos deputados federais representantes de vários partidos políticos.

Na mensagem enviada à Câmara, quando da elaboração do Projeto de Lei por uma comissão de notáveis juristas e presidida pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, justificou-se que:

Hoje, há uma divisão em 3 partes muito próximas nos aproximadamente 720 mil presos no Brasil: 1/3 crimes praticados com violência ou grave ameaça, 1/3 crimes sem violência ou grave ameaça e 1/3 relacionados ao tráfico de drogas. Em que pese quase 40% serem presos provisórios, há necessidade de reservar as sanções privativas de liberdade para a criminalidade grave, violenta e organizada; aplicando-se, quando possível, as sanções restritivas de direitos e de serviços à comunidade para as infrações penais não violentas. Para tanto, indica-se a adoção de “acordos de não persecução penal”, criando nas hipóteses de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça a figura do acordo de não persecução penal, por iniciativa do órgão do Ministério Público e com participação da defesa, submetida a proposta à homologação judicial. (Brasil, 2018, p.31).

A recomendação da adoção do acordo de não persecução penal, como citado na justificativa, deu-se pela necessidade de criar-se um sistema célere e reduzir o problema de encarceramento no Brasil, aplicando-se, nessas situações, sanções restritivas de direitos e de serviços à comunidade. Diante desse contexto, o artigo 28-A, do Código de Processo Penal passou a prever a possibilidade de celebrar o acordo de não persecução penal, mediante algumas condições, tais como a reparação do dano, a renúncia voluntária de bens indicados pelo Ministério Público, entre outras medidas, todas sem a necessidade de privação de liberdade do infrator.

Tal instituto, além de conferir celeridade, uma vez que resolve a lide em um tempo consideravelmente menor em comparação com o trâmite processual ordinário, resolve outro problema do sistema carcerário brasileiro, que é o encarceramento em massa. Com efeito, o instituto do ANPP trouxe maior dinâmica aos negócios jurídicos processuais, sem que se perdesse de vista o caráter retributivo da pena, contemplando sanções de ordem patrimonial e restritiva de direitos em detrimento de reprimendas que limitassem a liberdade do réu.

Em decisão monocrática do Ministro Luiz Fux, na ADI 6298, parte da eficácia do Pacote Anticrime foi suspensa, não afetando, contudo, o instituto do acordo de não persecução, que continua vigente e com eficácia plena, sendo, portanto, um meio processual disponível, para que os órgãos estatais possam atuar com maior celeridade na apuração de infrações penais, aplicando as sanções cabíveis para cada caso de forma mais célere.

O artigo 28-A, do Código de Processo Penal, estabelece os requisitos para celebração do acordo, entre eles, o fato de o investigado ter confessado, formal e circunstanciadamente, a prática do delito, que não poder ter sido cometido mediante violência ou grave ameaça, bem como a pena mínima em abstrato inferior a quatro anos. Mediante o cumprimento dos requisitos citados, o Ministério Público propõe as condições que deverão ser cumpridas pelo investigado, dispostas entre os incisos primeiro e quarto do artigo 28-A, do Código de Processo Penal, além da possibilidade de outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que seja razoável e suficiente para reprimenda da infração penal cometida.

Em seu parágrafo segundo, o artigo 28-A, do Código de Processo Penal, prevê as hipóteses em que não é cabível o acordo de não persecução penal, quais sejam: 1) se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; 2) se o investigado for reincidente, ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; 3) ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e 4) 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.

A transação penal em relação aos crimes de menor potencial ofensivo já assegura o não ajuizamento de ação penal, em caso de celebração, pelo autor do fato, sendo esta mais vantajosa que o acordo de não persecução penal, porquanto, naquele caso, não há necessidade de confissão do crime. Para o réu reincidente, ou que já tenha celebrado ANPP nos últimos 5 anos, a realização de outro acordo seria medida incompatível com a necessária e suficiente prevenção e reprovação ao crime.

Por fim, são excluídos, também, os 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 por razões de política criminal, considerando a proteção especial que deve ser dada à mulher, ainda que em delitos sem violência ou grave ameaça.

A introdução do acordo de não persecução penal, no Código de Processo Penal, fez erigir muitos questionamentos, tais como a natureza jurídica do acordo ou sua configuração como um direito subjetivo do investigado para celebrar o acordo, quando preenchidos os requisitos estabelecidos pelo artigo 28-A, ou até mesmo, como exemplários de casos em que a confissão do investigado pode ser usada contra ele no caso de descumprimento das condições estabelecidas para a celebração do acordo. Para todos esses questionamentos já há entendimentos doutrinários e jurisprudenciais predominantes.

Rangel (2023) leciona que o acordo de não persecução penal possui natureza jurídica de direito subjetivo público, com natureza de ato jurídico processual, consubstanciando-se em um poder-dever do Ministério Público em oferecer o acordo, desde que o investigado preencha os requisitos garantidores do oferecimento do acordo.

Não obstante, em decisão do ano de 2022, o STJ reafirmou sua jurisprudência e seguiu a posição do Supremo Tribunal Federal de que o acordo de não persecução penal é de competência exclusiva do Ministério Público, não se configurando, portanto, um direito público subjetivo do investigado. A referida decisão foi proferida no âmbito do Recurso em *Habeas Corpus* Nº 161.251 – PR (2022/0054409-2) relatado pelo Ministro Ribeiro Dantas, que, naquela ocasião, votou no sentido de que não há ilegalidade na recusa de oferecimento do acordo.

Destarte, ainda que o investigado preencha todos os requisitos estabelecidos no artigo 28-A, o entendimento que atualmente prevalece é de que o Ministério Público deve avaliar a conveniência do oferecimento do acordo, a fim de que tal proposta coadune-se com os critérios de necessidade e suficiência como forma de reprimenda da conduta delituosa.

Dúvida relevante ainda paira, no entanto, sobre a celebração do acordo de não persecução penal, nos casos de crimes eleitorais, e sobre os limites das condições impostas

pelo Ministério Público previstas no inciso quinto do artigo 28-A do Código de Processo Penal. Seria possível celebrar um acordo em que o investigado renunciaria seu direito de concorrer a uma eleição, de filiar-se a algum partido político, de presidir uma legenda partidária?

### **3 ANPP NO PROCESSO ELEITORAL**

Assim como a norma penal, a legislação eleitoral também tipifica condutas e atribui sanção, sem esvaziar, contudo, a legislação criminal. Com efeito, o direito eleitoral tem como uma das principais funções cuidar da higidez do processo eleitoral, sendo seu caráter coercitivo observado ao longo de toda sua legislação, a exemplo do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990) e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), que trazem condutas típicas e suas respectivas sanções.

Não há que se falar, entretanto, em um abandono do direito penal, uma vez que todo o arcabouço teórico deste ramo do Direito é utilizado pelo direito eleitoral. Todavia, os crimes eleitorais visam tutelar condutas que possuem potencial para desestabilizar a disputa eleitoral e a própria democracia.

No entanto, há um impasse em relação à natureza dos crimes eleitorais quanto à classificação como crime comum ou político. Essa reflexão é importante e tem efeito prático, visto que os crimes políticos são sancionados de forma diferente dos crimes comuns. Alguns autores sustentam que os crimes eleitorais são dotados de caráter político, pois são cometidos contra a ordem política e social. Entretanto, esta não é a posição de Gomes (2021): o referido estudioso entende que o crime eleitoral, ainda que tenha matiz política, pois tutela direitos que são políticos em sua natureza, não tem o condão de violar aspectos qualificadores dos crimes políticos, como a segurança interna e externa do estado ou a soberania nacional.

Por sua vez, os crimes eleitorais possuem diversas classificações, porquanto se configura difícil a formulação de uma classificação que abranja a grande quantidade de tipificações penais, sobretudo em razão da competência da Justiça Eleitoral em julgar os crimes conexos não incluídos na legislação eleitoral. De toda sorte, a classificação de acordo com a ordem posta no Código Eleitoral e na Lei das Eleições, dispõe de elementos suficientes para analisar os aspectos formais autorizativos de concessão do ANPP. (AGRA & VELLOSO, 2020, p. 677).

No que tange às sanções aplicadas aos crimes eleitorais, a legislação pátria prevê as penas restritivas de liberdade, cuja pena mínima é de quinze dias, nos termos do artigo 264 do Código Eleitoral, bem como penas restritivas de direito e pena de multa. A seu

turno, o Código Penal estabelece, no artigo 60, parágrafo 2º, que a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela pena de multa, quando não for superior a 6 meses e por uma pena restritiva de direitos, desde que a pena privativa de liberdade não seja superior a quatro anos e o crime não seja cometido com violência ou grave ameaça, o réu não seja reincidente em crime doloso, e as circunstâncias judiciais indiquem que a substituição da pena é adequada.

O Código Penal prevê, ainda, como pena restritiva de direitos, a prestação de serviços à comunidade, a interdição de direitos, a perda de bens e valores, a prestação pecuniária e a limitação de fim de semana. Além das penas previstas na legislação penal, o Código Eleitoral prevê a interdição de direitos, como o crime de utilizar veículos e embarcações pertencentes ao Estado, nos noventa dias que antecedem as eleições, previsto no artigo 11, inciso V, da Lei Nº 6.091/1974, o qual recebe como sanção o cancelamento do diploma do candidato eleito.

Não se pode olvidar que um dos efeitos da condenação criminal é a suspensão dos direitos políticos, norma que encontra fundamento constitucional no artigo 15 da Constituição da República. No mesmo contexto, como efeito secundário da condenação, conforme dispõe o artigo 92, do Código Penal, ocorrerá a perda do mandato eletivo, quando houver condenação de pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, quando o crime for praticado com abuso de poder, ou violação de dever para com a Administração Pública, ou quando a pena for superior a quatro anos.

A legislação eleitoral, no que se refere aos crimes eleitorais, possui diversas semelhanças com a legislação criminal comum, aplicando-se, inclusive, as sanções previstas no Código Penal. Para alguns crimes previstos cujo potencial ofensivo é reduzido, a legislação previu medidas despenalizadoras, tais como a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo, por exemplo.

A aplicação desses institutos tem a finalidade de evitar a aplicação da pena privativa de liberdade, bem como visa reparar o dano sofrido pela vítima. A composição civil dos danos prevista na Lei dos Juizados Especiais nada mais é do que a reparação do dano à vítima, homologado pelo juiz por sentença irrecorrível. A transação, por sua vez, é o acordo proposto pelo Ministério Público, desde que o réu seja primário, com bons antecedentes e boa conduta na sociedade. Tal instituto também é previsto na Lei Nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Já a suspensão condicional do processo consiste na não instauração da ação penal contra o autor, ocasião em que o processo ficará paralisado por dois a quatro anos. O réu não pode ser reincidente em crime doloso, além de ter que ter bons antecedentes e boa conduta social.

Não há dúvida quanto à aplicação desses institutos às infrações penais comuns, visto

que esta decorre explicitamente da lei. Não obstante, no âmbito eleitoral, questiona-se a aplicabilidade, dada a natureza especial que o sistema punitivo eleitoral possui. Em casos específicos de tipos penais eleitorais, cujo sistema punitivo especial assim impõe, não é possível aplicar as regras dispostas na Lei Nº 9.099/99 por falta de previsão, como no caso de crimes com previsão de cassação de registro ou diploma. Por outro lado, para os demais casos, é possível aplicar os institutos despenalizadores, uma vez que são compatíveis com a natureza da punição. (BARROS; LEITE, 2016).

Nessa toada, atendidas as formalidades legais, é possível aplicar os institutos despenalizadores da Lei Nº 9.099/95 aos crimes eleitorais. Quanto ao acordo de não persecução penal, no entanto, é importante analisar os requisitos formais para sua aplicação para que, em seguida, seja possível avaliar sua compatibilidade com os crimes eleitorais.

Quando o legislador quis excluir a possibilidade de realização de acordo de não persecução penal, o fez de forma expressa, como foi o caso dos crimes praticados no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher, por exemplo.

Além da compatibilidade formal com o instituto processual incluído no Código de Processo Penal, observa-se, ainda, que parte das sanções previstas nos crimes eleitorais já possui a característica atinente ao acordo de não persecução, qual seja, a aplicação de pena restritiva de direitos, como no caso do crime de aliciamento de eleitores previsto no artigo 334, do Código Eleitoral, que prevê, além da pena de detenção, a cassação do registro do diploma se o responsável pelo aliciamento for o candidato. Indaga-se, no entanto, sobre a possibilidade de inclusão de cláusula de inelegibilidade no ANPP celebrado no âmbito eleitoral.

Com efeito, inelegibilidade é a inexistência da capacidade eleitoral passiva, a inaptidão para receber votos validamente. Trata-se, portanto, da impossibilidade de um cidadão participar do processo eleitoral na qualidade de candidato a cargo público eletivo. A Constituição Federal prevê, no artigo 14, parágrafo 3º, como condições de elegibilidade: (i) ter a nacionalidade brasileira, (ii) estar em gozo dos direitos políticos, (iii) ter se alistado eleitoralmente, (iv) ter domicílio eleitoral na circunscrição, (v) possuir filiação partidária e (vi) ter idade mínima para o cargo pleiteado.

Ainda no mesmo contexto, o artigo 14 do texto constitucional, entre seus parágrafos 4º ao 7º, elenca as causas de inelegibilidade, asseverando que são inelegíveis os inalfabetos, os analfabetos, o cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção, do ocupante do cargo de presidente, governador ou prefeito, dentro da área de jurisdição do titular do cargo público. Além dos casos previstos expressamente na Constituição, o parágrafo 9º do já citado artigo 14 aduz que uma lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade.

A lei que prevê os casos de inelegibilidade fora da constituição é a Lei Complemen-

tar Nº 64, de 18 de maio de 1990, bem como os prazos de cessação. A legislação em comento, em seu artigo 1º, elenca os casos de inelegibilidade, notadamente as inelegibilidades para qualquer cargo prevista no artigo 1º, inciso I, as inelegibilidades reflexas, que se aplicam aos casos de casamento ou união estável e, até mesmo, no caso de separação, e as inelegibilidades para cargos específicos.

Princípio basilar da democracia, a participação popular na tomada de decisões em uma sociedade não pode ser restringida, salvo em situações específicas previstas pela própria lei. Essa participação pode ocorrer de duas formas, precipuamente, e denominam-se como capacidade eleitoral ativa e passiva. A primeira consiste na participação popular nas decisões políticas por meio dos institutos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular. Por sua vez, a capacidade eleitoral passiva é a possibilidade de ser votado. A lei das inelegibilidades elenca as situações que afetam a capacidade eleitoral passiva.

Indaga-se, todavia, se a capacidade eleitoral passiva poderia ser restringida por meio de um acordo de não persecução penal. Aprofundando mais ainda a reflexão, questiona-se, ainda: uma pessoa poderia livremente renunciar sua capacidade eleitoral ativa em um ANPP? Em caso afirmativo, qual sua validade, ante a previsão constitucional?

O artigo 14, parágrafo primeiro, da Constituição, assevera que o voto é obrigatório para os maiores de 18 anos. De forma taxativa, o artigo 15 esclarece que é vedada a cassação dos direitos políticos, cuja suspensão ou a perda somente se dará nos casos de cancelamento da naturalização, após sentença transitada em julgado, por incapacidade civil absoluta, por condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, por recusa de cumprir obrigação a todos imposta, ou prestação alternativa, e nos casos de improbidade administrativa prevista na lei de improbidade.

É possível concluir, portanto, que o acordo de não persecução penal não poderia prever a renúncia, ainda que voluntária, da capacidade eleitoral ativa, sob pena de ferir o próprio texto constitucional, notadamente o artigo 1º que afirma, de forma expressa, que a República Federativa do Brasil se constitui em um estado democrático. A limitação do exercício da capacidade ativa foi prevista na Constituição da República, e se constitui, em verdade, em um direito e ao mesmo tempo em um dever, uma vez que o voto é obrigatório.

Não obstante, a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de se candidatar a cargos eletivos, sofreu limitações em um texto infraconstitucional. O artigo 1º, inciso I, alínea e, 4, da Lei Complementar 64, estabelece que a condenação, em sentença transitada, ou proferida por órgão judicial colegiado, em crimes eleitorais com pena privativa de liberdade, tornará o réu inelegível pelo prazo de 8 anos após o trânsito em julgado da sentença.

Em seu artigo 299, o Código Eleitoral tipifica o crime de corrupção eleitoral que consiste em dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber vantagem, para obter ou dar voto em determinado candidato ou, ainda, prometer abstenção. A pena prevista para essa conduta é de reclusão de até quatro anos, e pagamento de multa. Trata-se, portanto, de um crime que, em tese, permite a celebração do ANPP, vez que não há violência ou grave ameaça e a pena cominada é inferior a 4 anos de reclusão.

Um dos efeitos da condenação na corrupção eleitoral é justamente a inelegibilidade por um período de 8 anos, após o cumprimento da pena. Desta feita, uma vez que o crime previsto no Código Eleitoral possui os requisitos mínimos para celebração do ANPP, e um dos efeitos da condenação é a inelegibilidade, em razão da previsão na lei das inelegibilidades, poder-se-ia argumentar que é possível a celebração do acordo de não persecução penal. Sendo certo que a capacidade eleitoral passiva é um direito e não um dever, o crime possui pena inferior a 4 anos e é cometido sem violência ou grave ameaça, e um dos efeitos da condenação é a inelegibilidade.

O silogismo que se apresenta em relação à inelegibilidade como reflexo da condenação em ações, cuja sanção seja a suspensão dos direitos políticos, é ratificada pelo Ministério Público de São Paulo que, por meio da Nota Técnica n. 02/2020 – PGJ/CA-OPP, ao tratar dos casos previstos na Lei de Improbidade, advogou pela possibilidade de previsão de cláusula de suspensão dos direitos políticos em acordos de não persecução cível (ANPC):

Em conclusão, tem-se que os acordos de não persecução cível celebrados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, quer seja na fase extrajudicial, quer seja na fase judicial, poderão prever todas as sanções constantes do rol do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, inclusive as penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Essa solução, para além de encontrar fundamento na Constituição Federal e na LIA, está alinhada com a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, implementada pela Recomendação 54/2017 do CNMP.

Se há possibilidade de suspensão dos direitos políticos em acordo de não persecução cível, é possível inferir, *mutatis mutandis*, que seria possível celebrar acordo de não persecução penal com a previsão de cláusula de suspensão dos direitos políticos, nos casos em que a lei a prevê como sanção. A premissa, no entanto, não parece correta, uma vez que se trata de uma verdadeira renúncia a direito fundamental.

A nota técnica do Ministério Público de São Paulo, por sua vez, aduz que não se trata

de renúncia a um direito fundamental, mas de mera aceitação da sanção a ser aplicada. Há de se destacar, no entanto, que um dos aspectos motivadores da celebração do ANPP é justamente a composição de uma sanção, que repare o dano, mas que seja menos gravosa que a própria imposição da pena, uma vez que a previsão de cláusulas mais severas que o próprio preceito secundário da infração penal esvaziaria o instituto do acordo de não persecução.

Conforme leciona Martins (2021, p. 333), os direitos fundamentais são inalienáveis, portanto, não podem ser objeto de negócios, uma vez que não cabe ao titular dispor deles, sobretudo por serem desprovidos, em sua maioria, de conteúdo econômico patrimonial. Conclui-se, portanto, que a previsão de cláusula de inelegibilidade em acordo de não persecução penal esvaziaria o instituto, bem como não estaria em consonância com o ordenamento jurídico pátrio em razão de irrenunciabilidade dos direitos fundamentais.

Ressalta-se ainda que as inelegibilidades são previstas somente no próprio texto constitucional e em Lei Complementar, que regulamenta o artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, no caso a Lei Complementar Nº 64, de 1990. Não há, portanto, previsão de restrição à elegibilidade do cidadão com base em acordo de não persecução penal, de modo que, havendo a inclusão de cláusula deste tipo no ajuste, corre-se o risco de a Justiça Eleitoral não reconhecer a restrição à elegibilidade do acordante, em caso de eventual candidatura.

Por outro lado, caso se entenda pela impossibilidade de inclusão de cláusula que restrinja o direito de concorrer a cargos eletivos do acordante, há o risco de o Ministério Público não efetuar a proposta por entender que, para determinados crimes como a corrupção eleitoral, por exemplo, o acordo de não persecução penal não se apresentaria como suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em sua nuance administrativa, o processo eleitoral é o meio de organização das eleições. É instrumentalizado pela justiça eleitoral por intermédio do Tribunal Superior Eleitoral, em âmbito nacional, e pelos Tribunais Regionais e juntas eleitorais, em âmbito estadual e municipal, respectivamente. Cabe à justiça eleitoral zelar pela votação, apuração, divulgação dos resultados, bem como pelo cadastro dos eleitores, campanhas políticas, prestação de contas e diplomação dos candidatos eleitos.

Seu aspecto jurisdicional diz respeito ao exercício da jurisdição, realizado, exclusivamente, pelos juízes eleitorais, ou ministros do TSE, que atuam no sentido de aplicar o direito eleitoral ao caso concreto. Possuem a competência de julgar atos que atentem



contra legislação eleitoral e comprometam o estado democrático de direito, e o livre exercício da democracia. Para tanto, aplicam sanções que repercutem tanto na esfera cível como criminal.

Nada obstante, ainda que a justiça eleitoral esteja expressamente prevista na Constituição, que delimita, de forma geral, suas atribuições e sua organização, seus membros são cedidos pelas magistraturas estadual e federal, bem como integrantes da advocacia. A falta de quadro próprio de membros somados ao reduzido número de servidores torna evidente a necessidade de evolução no sistema eleitoral.

As apurações dos crimes eleitorais, por exemplo, carecem de uma maior agilidade na sua resolução, visto que decorrem de uma ruptura da ordem jurídica que possui maior reprimenda. A sanção é, portanto, uma das formas de prevenir o delito. Em alguns casos, no processo eleitoral, instância na qual o custo-benefício do crime pode compensar para o infrator, a certeza da impunidade é combustível para os indivíduos que possuem aspirações delituosas.

Ao passo em que a sanção se faz necessária como mecanismo de combate ao crime, a política carcerária brasileira precisa ser revista. A grande quantidade de presos assusta e antecipa a tragédia da falência do sistema prisional nacional. É nesse contexto que o acordo de não persecução penal em matéria eleitoral se faz pertinente.

Com sua introdução ao ordenamento jurídico, a partir da Lei Nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, o ANPP tornou-se um importante instituto no combate à criminalidade, à medida que também é uma solução ao problema da lotação nos presídios brasileiros. O artigo 28-A do Código de Processo Penal permite a celebração do acordo de não persecução penal para os casos em que a infração penal não é cometida mediante violência ou grave ameaça, quando o investigado tenha confessado o crime formal e, circunstancialmente, e quando o acordo seja suficiente para prevenção e re-provação do delito.

Diante desse contexto, sobretudo em razão de que as características da maioria dos crimes eleitorais é a ausência de violência, o acordo de não persecução torna-se um importante aliado da sociedade na apuração e repressão da maioria dos crimes previstos na legislação eleitoral. De outro lado, o acordo mostra-se benéfico para o infrator, visto que possui natureza consensual, e deverá ser ratificado pelo poder judiciário, a fim de observar-se se os requisitos dele se amoldam ao ordenamento jurídico, e se houve o respeito aos direitos e garantias fundamentais do infrator.

O ANPP aplicado ao processo eleitoral passa a ser um importante instituto no combate aos crimes eleitorais, bem como tem seu aspecto depurador nas eleições, uma vez que atua no sentido de reprimir condutas que ameaçam a democracia. A menor burocracia na celebração do acordo, que passa pelo crivo do judiciário, apenas para verificar o



cumprimento das formalidades, desafoga os juizes que se assoberbam com processos que se acumulam cada vez mais, e contribui para afastar o sentimento da sociedade de que determinadas condutas ficarão impunes.

Conclui-se, portanto, que o acordo de não persecução penal, dado pela característica de ser consensual, célere e pouco burocrático, é um importante mecanismo para o combate aos crimes eleitorais, bem como um importante aliado na garantia da higidez das eleições e da manutenção do estado democrático de direito.

## **NON-PERSECUTION AGREEMENT IN ELECTORAL CRIMES: CONTROVERSIAL ASPECTS**

### **ABSTRACT**

It addresses the applicability of the ANPP in electoral crimes, provoking a reflection on its compatibility, in the light of applied jurisprudence and doctrine, which was done through bibliographical and documental research from consultation, theoretical referenes of books and periodicals preserved in archives digital files from public and private institutions and official data published on the internet. We sought to conceptualize the ANPP and analyze its historical aspects and its introduction into the legal system. The possibility of including an ineligibility clause in the ANPP was analyzed. It was concluded that the ANPP could be applied in the context of electoral processes.

**Keywords:** electoral crime; electoral process; crime; ANPP; ineligibility; controversies.

### **REFERÊNCIAS**

BARROS, Francisco Dirceu; LEITE, Janiere Portela. **Análise da possibilidade de aplicar os institutos do juizado especial criminal aos crimes eleitorais**. 2016. Parte 02. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2016/02/11/analise-da-possibilidade-de-aplicar-os-institutos-do-juizado-especial-criminal-aos-crimes-eleitorais-parte-02/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público (2017)**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 7 de jun. 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº PL 10372/2018, de 06 de junho de 2018. Introduz modificações na legislação penal e processual penal para

aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal. **PI 10372/2018**: legislação federal. Brasil, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2178170>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Penal e Processual Penal. Recurso em Habeas Corpus. Acordo de Não Persecução Penal – Anpp. Pleito de Realização do Acordo. Não Cabimento Após O Recebimento da Denúncia. Faculdade do Parquet. Recusa Devidamente Fundamentada. Recurso Não Provido. nº 161.251. Recorrente: Jose Nilson Sacchelli Ribeiro. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, DF, 10 de maio de 2022. **Recurso em Habeas Corpus Nº 161.251 - Pr (2022/0055409-2)**. Brasília, 16 maio 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2171347&num\\_registro=202200554092&data=20220516&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2171347&num_registro=202200554092&data=20220516&formato=PDF). Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 6.298. Associação dos Magistrados brasileiros e outros. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 13 de outubro de 2021. **Diário da Justiça**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>. Acesso em: 25 nov. 2022.

GOMES, José Jairo. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027372/epubcfi/6/10%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright%5D!4/10/10%400:14.7>. Acesso em: 14 jun. 2021.

GOMES, José Jairo. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027372/epubcfi/6/10%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright%5D!4/10/10%400:14.7>. Acesso em: 14 jun. 2021.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555595314/epubcfi/6/50%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo22.xhtml%5D!4/2/876/1:797%5B%20Es%2Ctad%5D>. Acesso em: 24 set. 2021.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2023. 201 p. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773060/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml1\]!4/2/2%4051:2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773060/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml1]!4/2/2%4051:2). Acesso em: 25 jan. 2023.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Nota Técnica nº 02/2020 -PGJ/CAOPP**. São Paulo, 2021. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/PGJ/002-nt%202020.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/002-nt%202020.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590944/epubcfi/6/4%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcatalogafica.xhtml%5D!/4/2/2/2%400:0>. Acesso em: 17 jun. 2021.