

A (IM)POSSIBILIDADE DE INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM CRIMES ELEITORAIS

Hierro Patrick Gonçalves Goulart¹

Leandro Barbosa Silva²

RESUMO

A incorporação do acordo de não persecução penal (ANPP) no sistema jurídico brasileiro representou um grande avanço na persecução penal. Assim, o Ministério Público poderá oferecer o acordo, desde que a medida suficiente para a garantia das finalidades da pena, quais sejam: repressivo, pedagógico e restaurativo. Nesse contexto, a presente pesquisa possui o seguinte problema: pode o Ministério Público exigir que o investigado fique inelegível durante determinado período? Para isso, o objetivo geral é analisar a constitucionalidade da imposição de inelegibilidade nos acordos de não persecução penal. Por sua vez, os objetivos específicos são: analisar o procedimento do acordo de não persecução penal; compreender o instituto da inelegibilidade de maneira pormenorizada e as situações que podem causá-la; e demonstrar a aplicação do ANPP em crimes eleitorais e concluir quanto a possibilidade de indicar a inelegibilidade de investigado como condição para o acordo. Para proceder a análise, será utilizado o método dedutivo, haja vista que, para compreender os institutos, é necessário compreender os planos que o abarcam, bem como sobre os métodos de procedimento, utiliza-se o método monográfico, a fim de examinar os institutos através da apresentação de teorias existentes ao longo da pesquisa. Por fim, as conclusões alcançadas levam em consideração os aspectos constitucionais dos direitos políticos, a disponibilidade dos direitos fundamentais, bem como a natureza jurídica do acordo de não persecução penal e da inelegibilidade.

¹ Discente do curso de graduação em Direito da Faculdade Santa Agostinho de Sete Lagoas (FASESETE/AFYA)

² Professor do curso de graduação em Direito da Faculdade Santo Agostinho de Sete Lagoas/AFYA, Mestre em Direito Público.

Palavras-chave: inelegibilidade; acordo de não persecução penal; direitos fundamentais.

Sumário: 1 Introdução; 2. O acordo de não persecução penal; 2.1 Requisitos e seu procedimento; 2.2 Efeitos; 3. Inelegibilidade; 3.1 Inelegibilidade Constitucional; 3.2 Inelegibilidade Infraconstitucional; 3.3 Natureza Jurídica das Inelegibilidades; 4. Da impossibilidade de estabelecer a condição de inelegibilidade em ANPP; 4.1 Direitos políticos fundamentais; 4.2 Impossibilidade de renunciar a capacidade eleitoral passiva; Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A incorporação do acordo de não persecução penal (ANPP) no sistema jurídico brasileiro representou um grande avanço na persecução penal. Instituto que, inicialmente, estava previsto nas resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, e ingressou no Código de Processo Penal por meio da denominada Lei Anticrime (Lei n. 13.964/2019).

Assim, o Ministério Público poderá oferecer o acordo, desde que a medida suficiente para a garantia das finalidades da pena, quais sejam: repressivo, pedagógico e restaurativo.

A pesquisa a ser apresentada se mostra contemporânea, uma vez que é fruto de uma alteração legislativa que passou a ter vigência em 2020. A relevância da pesquisa é buscar solucionar litígios através de métodos de resoluções de conflitos consensuais, como é o caso da criação do ANPP. A importância da pesquisa se funda em esclarecer quanto às causas que se aplicam ao acordo, de modo que fique claro a interpretação para a utilização do instituto.

Nesse contexto, a presente pesquisa possui o seguinte problema: pode o Ministério Público exigir que o investigado fique inelegível durante determinado período?

A hipótese se apresenta no sentido de que a imposição de inelegibilidade decorrente de celebração de acordo de não persecução penal não atende aos princípios constitucionais, uma vez que o objetivo do instituto é

o retorno ao *status quo ante*, e impor essa condição viola o princípio da irrenunciabilidade de um direito fundamental.

O objetivo geral é analisar a constitucionalidade da imposição de inelegibilidade nos acordos de não persecução penal. Por sua vez, os objetivos específicos são analisar o procedimento do acordo de não persecução penal, seus requisitos e suas condições a serem estipuladas; compreender o instituto da inelegibilidade de maneira pormenorizada e as situações que podem causá-la; e demonstrar a aplicação do ANPP em crimes eleitorais e concluir quanto a possibilidade de indicar a inelegibilidade de investigado como condição para o acordo.

Como marco teórico foi adotado o entendimento de Volgane Oliveira Carvalho, segundo o qual a impossibilidade de se fixar a inelegibilidade do investigado como condição do ANPP se funda em três motivos: a natureza jurídica dos direitos políticos; a ausência de natureza de sentença condenatória do ANPP; e a natureza jurídica das inelegibilidades, que são efeitos da sentença condenatória e não constituem sanção.

Para analisar o problema ora apresentado, foi adotado o tipo de pesquisa bibliográfica, buscando compreender os institutos envolvidos (acordo de não persecução penal e inelegibilidade), por meio de entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e análise da legislação aplicada ao caso. Quanto o método de abordagem, vai ser utilizado o método dedutivo, haja vista que, para compreender os institutos, é necessário compreender os planos que o abarcam, ou seja, a legislação e as teorias existentes. Outrossim, sobre os métodos de procedimento, utiliza-se o método monográfico, a fim de examinar os institutos através da apresentação de teorias existentes ao longo da pesquisa, para ao final, esclarecer qual posicionamento melhor se aplica ao caso.

O trabalho foi dividido em três capítulos, excluindo a presente introdução e a conclusão: O capítulo 2 analisa o instituto do ANPP no ordenamento jurídico brasileiro. O capítulo 3 aborda o instituto da inelegibilidade, analisando suas características e causas. Por fim, o capítulo 4 trata da aplicação do acordo de não persecução penal em crimes eleitorais e analisa a possibilidade de ser fixada a inelegibilidade como uma das condições a serem cumpridas pelo investigado.

Por fim, as conclusões alcançadas levam em consideração os aspectos constitucionais dos direitos políticos, a disponibilidade dos direitos fundamentais, bem como a natureza jurídica do acordo de não persecução penal e da inelegibilidade.

2 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O acordo de não persecução penal (ANPP) é uma inovação jurídica introduzida pela reforma realizada na legislação penal e processual penal por meio da Lei n. 13.964/2019 (Lei ou Pacote Anticrime), que trouxe um novo instituto da justiça penal negocial, para além da composição civil, da transação penal e da suspensão condicional do processo, todos regidos pela Lei n. 9.099/1995, e da delação premiada, prevista na Lei n. 9.807/99.

Tais institutos possuem o objetivo de que o autor promova a reparação do dano causado à vítima, bem como seja restaurado no contexto social, a fim de não persistir na conduta delituosa. Trata-se, portanto de uma ampliação da ampla a justiça consensual no âmbito do processo penal brasileiro, tendo sido importado do *plea bargaining* anglo-americano (RIBEIRO; COSTA, 2019).

Sob uma perspectiva histórica, o Ministério Público (MP) já celebrava esses tipos de acordos com respaldo nas Resoluções n. 181/2017 e 183/2018, ambas expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Contudo, Yasmin Brehmer Handar (2022) aponta que tais diplomas normativos eram bastante questionados quanto a sua constitucionalidade, pois legislar sobre norma processual penal é competência privativa da União, conforme disposto no artigo (art.) 22, I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Aury Lopes Júnior declara que “o acordo de não persecução penal agora ingressa de forma regular no sistema processual penal, pela via legislativa adequada. Trata-se de mais um instrumento de ampliação do espaço negocial.” (2022, p. 92).

Em que pese questionadas, as resoluções do CNMP possuíam o objetivo de oferecer uma política criminal com a finalidade de proporcionar a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, em virtude da superlotação no sistema prisional e o estado de coisas inconstitucional declarado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347:

(...)SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”. (...) (BRASIL, 2016)

A Resolução CNMP n. 181/2017 previa que, não sendo caso de arquivamento, nos delitos cometidos sem violência e grave ameaça o Ministério Público poderia propor ao investigado a celebração do ANPP, desde que a lesão praticada tivesse sido inferior a vinte salários mínimos; que o investigado seja primário e de bons antecedentes; e que o acusado confesse formal a prática do delito, sendo inclusive necessário detalhar o fato ocorrido (BRASIL, 2017). Os efeitos de reparação do dano e restituição da coisa a vítima já estavam presentes na referida resolução, no entanto, diverso da atual previsão do art. 28-A do CPP, não era estipulado aqui um quantum mínimo ou máximo de pena aplicada ao crime para poder ser estipulado o acordo (HANDAR, 2022).

Com o advento da Resolução n. 183/2018, houve a limitação objetiva do quantum de pena mínimo, sendo requisito indispensável para a celebração, aos delitos que além dos requisitos listados na Resolução n. 181/2017, devem possuir pena mínima inferior a quatro anos (BRASIL, 2018a).

Percebe-se que a regulação do ANPP disposta no art. 28-A, do CPP, consiste na evolução do instituto ao longo do tempo, aproveitando-se o conteúdo normativo das resoluções editadas pelo MP.

2.1 REQUISITOS E SEU PROCEDIMENTO

A introdução do art. 28-A do CPP trouxe requisitos e condições específicas para que o investigado possa ser beneficiado pelos efeitos da celebração do Acordo de não persecução penal (BRASIL, 1941).

O primeiro requisito trata-se da confissão formal, por escrito, feita pelo suspeito da prática delituosa.

O segundo, de natureza objetiva, estabelece que o tipo penal, supostamente praticado pelo investigado, deve ser praticado sem violência e grave ameaça, além de possuir pena mínima inferior a quatro anos.

Um exemplo de aplicação desses requisitos seria o caso do crime de oferecer dinheiro ou qualquer vantagem para obter voto, previsto no art. 299 do Código Eleitoral, o qual possui pena de reclusão até quatro anos. Nesse caso, o delito não possui pena mínima e é cometido sem violência e grave ameaça. Assim, é perfeitamente cabível, se observada apenas o requisito objetivo, a celebração do acordo (BRASIL, 1941).

Por fim, destaca-se como terceiro requisito para o oferecimento do ANPP, que o instituto seja que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Sobre este último requisito, registra-se o debate acerca da discricionariedade do MP para propor, ou não, a celebração do acordo ou se seria um direito subjetivo do investigado, caracterizando-se nesse último entendimento, um poder-dever do Ministério Público (LOPES JÚNIR, 2022).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), seguindo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), se posicionou pela discricionariedade da decisão pelo MP:

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.

[...]

5. De acordo com entendimento já esposado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de oferecimento do acordo de não persecução penal é conferida exclusivamente ao Ministério Público, não constituindo direito subjetivo do investigado.

6. Cuidando-se de faculdade do Parquet, a partir da ponderação da discricionariedade da propositura do acordo, mitigada pela devida observância do cumprimento dos requisitos legais, não cabe ao Poder Judiciário determinar ao Ministério Público que oferte o acordo de não persecução penal.

7. Recurso não provido. (BRASIL, 2022)

Em que pese o entendimento supramencionado, é necessário destacar que o Processo Penal é uma garantia do acusado e não uma ferramenta do Estado em exercer seu poder-dever de penar. Ou seja, sendo um instituto despenalizador, advindo, como dito, de uma ampliação da justiça consensual

no âmbito do processo penal brasileiro, não poder ser uma discricionariedade do MP, mas sim, um direito subjetivo do acusado. Resende destaca que:

[...] sob as bases de uma hermenêutica constitucional e da leitura do art. 28-A do Código de Processo Penal conforme os direitos fundamentais, o “Acordo de Não Persecução Penal” se revela uma posição jurídica que decorre do direito fundamental à liberdade de locomoção, constituindo-se, portanto, em direito público subjetivo do investigado (2020, p. 1555).

No mesmo sentido, Lopes Júnior assevera que “preenchidos os requisitos legais, se trata de direito público subjetivo do imputado” (2022, p. 93). Conclui-se, portanto, ao analisar o contexto de inserção do ANPP no ordenamento jurídico e os objetivos a serem alcançados pelo instituto, os quais se alinham às garantias de direitos fundamentais, que, cumpridos os requisitos legais, o oferecimento do acordo é direito subjetivo do investigado.

Por sua vez, os incisos I a V, do art. 28-A, do CPP dispõem sobre as condições a serem ajustadas cumulativa e alternativamente pelo investigado. Dentre elas, pelo recorte realizado nesta pesquisa, a hipótese prevista no inciso V será objeto a ser analisado pormenorizadamente em tópico específico.

Além dos requisitos elencados no caput do art. 28-A do CPP, devem ser observadas concomitantemente as causas de impedimento para a celebração do acordo presentes nos incisos do parágrafo segundo do artigo supracitado.

Dentre as causas de impedimento (BRASIL, 1941), a primeira é não ser cabível transação penal nos Juizados Especiais em crimes cuja pena máxima não seja superior a 2 anos, pelo fato de ser anterior e obrigatoriamente se aplica ao investigado, por ser mais benéfica.

A segunda causa de impedimento, é o investigado ser reincidente em crime ou elementos probatórios que indiquem a conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, excetuando-se as infrações penais pretéritas.

Entende-se que os elementos que indiquem a conduta criminal, causas em que determinado agente esteja respondendo procedimento criminal. No entanto, observado o princípio da presunção de inocência, uma garantia constitucional, não é possível aferir que determinada pessoa esteja sendo acusada de determinados crimes, seja taxada como criminoso habitual.

A terceira causa, é ter sido o investigado beneficiado, nos últimos 5 anos, da prática do ato delituoso pelos institutos da justiça penal negocial, dentre eles, o acordo de não persecução penal, a transação penal ou a suspensão condicional do processo.

A quarta causa de impedimento, ser o crime tratado no acordo, praticado no âmbito doméstico ou familiar, ou praticados contra mulher por razões da condição de sexo feminino. Nessa hipótese, vigora a incidência da política criminal contra os crimes de violência doméstica, seguindo a linha do art. 41 da Lei n. 13.340/06, no qual declara que os casos presentes na lei Maria da Penha não se aplicam os benefícios da Lei n. 9.099/95.

Assim, as causas de impedimento são, na verdade, requisitos negativos, os quais não devem estar presentes para que seja possível o oferecimento do ANPP.

Os parágrafos terceiro a quinto do art. 28-A, do CPP, estabelecem o procedimento do instituto, o qual será celebrado pelo membro do Ministério Público, o investigado e seu defensor, sendo remetido para juiz que, através de audiência realizada, verificará a voluntariedade do investigado.

Caso considere inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições impostas no acordo, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, mediante concordância do investigado e seu defensor (BRASIL, 1941).

Homologado judicialmente o acordo, o juiz devolverá os autos para o MP, para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal. A vítima será intimada da homologação do acordo, bem como, sendo o caso, da ocorrência de seu descumprimento, oportunidade em que o Ministério deverá comunicar o juízo, rescindindo o acordo e, posteriormente, oferecer denúncia (BRASIL, 1941).

Destaca-se, ainda, a aplicação do instituto no tempo, pois como uma norma de natureza eminentemente processual, é regida pelo princípio *tempus regidi actum*. Contudo, há entendimento de se considerar como uma norma processual penal mista, devendo os seus efeitos retroagirem para beneficiar o réu:

A Sexta Turma do STJ inicialmente aceitou a aplicação do Acordo até o trânsito em julgado, mas posteriormente mudou de entendimento. No HC

628.647, j. 9/3/2021, a Sexta Turma do STJ decidiu que o instituto pode retroagir para beneficiar fatos ocorridos antes da vigência da lei, mas desde que ainda não tenha sido recebida a denúncia. Como se extrai da ementa, “ao conjugar esses dois princípios, tem-se que é possível a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal, desde que não recebida a denúncia (LOPES, JÚNIOR, 2022, p. 94).

Por sua vez, ressalta-se o entendimento do STF sobre o tema:

Direito penal e processual penal. Agravo regimental em habeas corpus. Acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP). Retroatividade até o recebimento da denúncia. 1. A Lei nº 13.964/2019, no ponto em que institui o acordo de não persecução penal (ANPP), é considerada lei penal de natureza híbrida, admitindo conformação entre a retroatividade penal benéfica e o tempus regit actum. 2. O ANPP se esgota na etapa pré-processual, sobretudo porque a consequência da sua recusa, sua não homologação ou seu descumprimento é inaugurar a fase de oferecimento e de recebimento da denúncia. 3. O recebimento da denúncia encerra a etapa pré-processual, devendo ser considerados válidos os atos praticados em conformidade com a lei então vigente. Dessa forma, a retroatividade penal benéfica incide para permitir que o ANPP seja viabilizado a fatos anteriores à Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. 4. Na hipótese concreta, ao tempo da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, havia sentença penal condenatória e sua confirmação em sede recursal, o que inviabiliza restaurar fase da persecução penal já encerrada para admitir-se o ANPP. 5. Agravo regimental a que se nega provimento com a fixação da seguinte tese: “o acordo de não persecução penal (ANPP) aplica-se a fatos ocorridos antes da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia”. (BRASIL, 2020, grifos nossos)

Diante desse cenário na jurisprudência, para melhor compreensão do instituto, serão analisados a seguir os efeitos jurídicos decorrentes da celebração do ANPP.

2.2 EFEITOS

Realizadas as considerações gerais sobre o procedimento para a celebração do acordo de não persecução penal, é necessário observar os efeitos do acordo, que deverão ser necessários e suficientes para a prevenção e reprovação do crime. Para tanto, o Ministério Público poderá exigir, cumulativa ou alternativamente, algumas das condições elencadas no art. 28-A, do CPP (BRASIL, 1941).

A primeira delas é reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo. O objetivo aqui é o retorno ao status quo ante. Pode ser proposta, ainda, a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público, adquiridos como proventos da infração.

O Ministério Público pode propor a prestação de serviços à comunidade ou entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local indicado pelo juízo, mediante acordo.

De natureza pecuniária, o a quarta condição que pode ser ofertada ao investigado é pagar prestação pecuniária 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.

Por fim, o investigado poderá cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Percebe-se que essa última condições impõe uma natureza exemplificativa ao rol de condições estabelecido no art. 28-A do CPP, uma vez que delega ao parquet a atribuição de indicar outras condições não arroladas no dispositivo. Contudo, essa delegação não deve ser interpretada como uma carta em branco.

Antes, é necessário destacar que o acordo de não persecução penal é proposto em uma fase pré-processual, de modo que, celebrado o acordo e ajustadas as condições, o Ministério Público não oferecerá a denúncia. De tal forma, a celebração e o cumprimento do acordo não constarão na certidão de antecedentes criminais, exceto para fins de celebração de novo acordo dentro do prazo de cinco anos. Ademais, após cumprido integralmente o acordo, será decretada a extinção da punibilidade.

Percebe-se, portanto, que as condições previstas nos incisos do art. 28-A do CPP não possuem natureza de antecipação de pena para o investigado.

Considerando que os tipos de pena previstos no Direito Penal Brasileiro são pena privativa de liberdade; pena restritiva de direitos; e multa (BRASIL, 1940), o Ministério Público não poderia indicar como condição a renúncia de um direito fundamental por um prazo determinado. Tal efeito somente poderia

ocorrer após a condenação pela prática de um crime, sendo assegurado o contraditório e ampla defesa, por meio de sentença transitada em julgado.

Na seara eleitoral, o Quadro 1 abaixo analisa a aplicação do ANPP nos crimes tipificados no Código Eleitoral:

Quadro 1 – Aplicação do ANPP nos crimes tipificados no Código Eleitoral	
Tipo Penal Eleitoral	Instituto aplicável
Art. 289	ANPP
Art.290	Transação Penal
Art.291	ANPP
Art.292	Transação Penal
Art. 293	Transação Penal
Art. 295	Transação Penal
Art.296	Transação Penal
Art. 297	Transação Penal
Art. 298	ANPP
Art. 299	ANPP
Art. 300	Transação Penal
Art. 301	Não cabimento, em virtude de ser cometido com violência ou grave ameaça.
Art. 302	Não cabimento em virtude da pena mínima aplicada ao delito é igual a 4 anos.
Art.303	Transação Penal
Art. 304	Transação Penal
Art. 305	Transação Penal
Art.306	Transação Penal
Art.307	ANPP
Art. 308	ANPP
Art. 309	ANPP
Art. 310	Transação Penal
Art. 311	Transação Penal
Art. 312	Transação Penal
Art. 313	Transação Penal
Art. 314	Transação Penal
Art. 315	ANPP
Art. 316	ANPP
Art. 317	ANPP
Art. 318	Transação Penal
Art. 319	Transação Penal
Art. 320	Transação Penal
Art. 321	Transação Penal
Art. 323	Transação Penal
Art. 324	Transação Penal
Art. 325	Transação Penal
Art. 326	Transação Penal
Art. 326 §2º	Não
Art. 326-A	ANPP

Tipo Penal Eleitoral	Instituto aplicável
Art. 326-B	ANPP
Art. 327	ANPP
Art. 331	Transação Penal
Art. 332	Transação Penal
Art. 334	Transação Penal
Art. 335	Transação Penal
Art. 336	Não se aplica
Art. 337	Transação Penal
Art. 338	Transação Penal
Art. 339	ANPP
Art. 340	ANPP
Art. 341	Transação Penal
Art. 342	Transação Penal
Art. 343	Transação Penal
Art. 344	Transação Penal
Art. 345	Transação Penal
Art. 346	Transação Penal
Art. 347	Transação Penal
Art. 348	ANPP
Art. 349	ANPP
Art. 350	ANPP
Art. 352	ANPP
Art. 353	ANPP
Art. 354	ANPP
Art. 354-A	ANPP

Fonte: elaboração do autor.

Assim, verifica-se que 33% dos delitos previstos pelo Código Eleitoral admitiriam, em tese, o oferecimento do ANPP, devendo ser enfrentado quais seriam os efeitos jurídicos de sua aplicação.

Diante dessa seara eleitoral, antes de enfrentar o problema do presente trabalho, é necessário analisar a inelegibilidade e as suas causas

3 INELEGIBILIDADE

Os direitos políticos, no ordenamento jurídico brasileiro, possuem fundamento constitucional e se manifesta pela possibilidade da participação popular na condução do Estado. Essa participação pode ter duas dimensões: uma ativa, outra passiva (GOMES, 2022).

A primeira é a capacidade eleitoral e se manifesta com a possibilidade de votar em um candidato para determinado cargo eletivo. A segunda é a

capacidade eleitoral passiva e significa o direito de ser votado em um processo eleitoral.

A elegibilidade está relacionada ao conceito de capacidade eleitoral passiva. Para tanto, devem ser observados os requisitos do art. 14 e seguintes da Constituição Federal, os quais enumeram vários pressupostos que devem ser preenchidos para uma pessoa estar apta a ser elegível: possuir nacionalidade brasileira; estar em pleno exercício dos direitos políticos; ter alistamento eleitoral; possuir domicílio eleitoral na circunscrição da eleição; ter filiação partidária; e possuir idade mínima exigida para o cargo que deseje ocupar (BRASIL, 1988).

Por sua vez, as inelegibilidades são impedimentos à elegibilidade.

Segundo José Jairo Gomes:

Denomina-se inelegibilidade ou ilegitimidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. (2020, p. 338)

Nesse sentido, pode-se entender a inelegibilidade como um impedimento previsto na Constituição Federal ou em lei complementar de se candidatar a mandato eletivo, ou seja, de exercer a plena capacidade passiva eleitoral.

Tal medida se impõe para evitar que pessoas sem o perfil e histórico de vida desejável alcancem o exercício de cargos eletivos e desvirtuem o mandato. Um exemplo é o caso de impedimento para se candidatar por ser parente até segundo grau de uma pessoa já ocupante de cargo do poder executivo.

Em relação ao alcance das restrições a capacidade passiva eleitoral, podem ocorrer de forma absoluta ou relativa, sendo absoluta quando envolve os casos que enquanto perdurar os efeitos geradores da inelegibilidade (GOMES, 2020). Nesse caso, a pessoa fica impedida de concorrer a qualquer cargo eletivo.

Na relativa, por sua vez, o cidadão não pode se candidatar a determinados cargos, como é o caso de se reeleger para um terceiro mandato

sendo ocupante de cargo do poder executivo, mas ser permitido a sua eleição para cargos eletivos do poder legislativo.

3.1 INELEGIBILIDADE CONSTITUCIONAL

Os casos de inelegibilidade estão presentes na constituição ou em lei complementar. Inicialmente, serão analisadas as inelegibilidades constitucionais.

A primeira hipótese é o caso de ser inalistável. Trata-se de inelegibilidade de natureza absoluta. Ou seja, se a pessoa não possuir título de eleitor, não exercerá os direitos políticos.

Conforme art. 14, parágrafo segundo, da Constituição Federal há duas categorias de pessoas que não podem se alistar como eleitores: os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos. Nesse sentido, são casos em que pessoas não podem exercer a capacidade ativa eleitoral, ou seja, votar, e, automaticamente, também não podem ser votadas (BRASIL, 1988).

O parágrafo quarto do mesmo artigo, prevê que, além dos inalistáveis, não podem ser elegíveis os analfabetos. Contudo, nesse caso, registra-se que o analfabeto pode votar, sendo-lhe facultado exercer a capacidade eleitoral ativa. Ou seja, a inelegibilidade não retira sua capacidade eleitoral ativa, mas apenas a passiva. O analfabetismo aqui está ligado a incapacidade absoluta de saber ler e escrever, não conseguindo compreender minimamente um texto. Caso consiga, mesmo que de forma mais lenta ou inferior aos demais, será caracterizado como um semialfabetizado, e, nesse caso, possibilitaria a candidatura do cidadão, de acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (GOMES, 2020).

A segunda hipótese, sendo uma limitação relativa, é o caso de um cidadão ocupar o cargo de chefe do poder executivo de um dos entes da federação, ficar impedido de se reeleger por três mandatos subsequentes, já que tal função política é regido pelos princípios da alternância e da temporariedade. O objetivo da forma de governo republicana visa impedir o abuso do gestor estatal através da limitação da perpetuação ilimitada na função executiva. Entretanto, nesse caso, o mandatário que ocupa cargo eletivo no

poder executivo por dois mandatos consecutivos não fica impedido de concorrer a um cargo do poder legislativo.

A terceira hipótese, conhecida como inelegibilidade reflexa, é prevista no art. 14, parágrafo sétimo, da Constituição Federal, e decorre do parentesco até segundo grau, ainda que por adoção ou afinidade, de um chefe do poder executivo. Nesse caso, objetivo é a quebra de isonomia na candidatura para concorrer a qualquer cargo da circunscrição que o titular do cargo esteja empossado, impedindo a perpetuação de famílias no poder. Por exemplo, seria o caso de uma pessoa que seja filha do governador de Estado concorrer ao cargo de deputado (BRASIL, 1988).

Além das três hipóteses supramencionadas de inelegibilidades constitucionais, o ordenamento jurídico prevê hipóteses de impedimento para se candidatar na legislação infraconstitucional.

3.2 INELEGIBILIDADE INFRACONSTITUCIONAL

O art. 14, parágrafo nono, da Constituição prevê a possibilidade de limitação ao pleno exercício da capacidade eleitoral passiva por meio de normas infraconstitucionais, mais precisamente, por meio de lei complementar. Tal exigência demonstra uma maior proteção do ordenamento jurídico ao direito fundamental da capacidade eleitoral passiva, visto prever uma espécie de lei que possui procedimento mais rígido para sua aprovação (votação favorável de um quórum qualificado de 3/5 na casa dos deputados e em mesma proporção no Senado Federal em dois turnos de votação), evitando a criação de possíveis restrições arbitrárias (BRASIL, 1988).

A lei complementar que estabelecer hipóteses causadoras dos direitos políticos negativos, deve atender aos princípios constitucionais previstos no parágrafo acima mencionado, quais sejam: preservação da legitimidade das eleições contra possíveis abusos nas eleições, conservação da moralidade no mandato e a probidade administrativa (GOMES, 2020).

Cabe destacar uma diferença existente entre as inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais: as inelegibilidades legais, diferentes das constitucionais, possuem prazo para serem arguidas, ou seja, caso não sejam

levantas a tempo hábil previsto em legislação específica, ocorrerá a preclusão temporal, compreendidas da data do registro até a eleição (GOMES, 2020).

A Lei Complementar n. 64/1990 (BRASIL, 1990), conhecida como Lei das Inelegibilidades, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, foi responsável por instituir as inelegibilidades legais, que, por se tratar de limitação ao direito fundamental de ser votado, possui um rol taxativo.

A título de exemplo, uma das hipóteses possíveis, é praticar atos caracterizados como abuso de poder político, sendo comprovado em procedimento judicial, assegurada todas as garantias processuais e condenado pela Justiça Eleitoral em decisão transitada em julgado (BRASIL, 1990).

Apontadas as espécies de inelegibilidades, cabe analisar a natureza jurídica desses impedimentos à capacidade eleitoral passiva.

3.3 NATUREZA JURÍDICA DAS INELEGIBILIDADES

A elegibilidade, a capacidade de poder ser votado, se afigura como adequação do indivíduo às exigências previstas na Constituição Federal ou infralegal. Trata-se de termo aplicado em sentido amplo, que estabelece exigências a serem observadas, que, caso não previstas, geram a inelegibilidade. Caso ocorra a inelegibilidade, estaremos diante de uma forma de inadequação ao ordenamento jurídico, quando avaliadas no processo de registro da candidatura (GOMES, 2020).

Retomando o conceito descrito no início deste capítulo, as inelegibilidades são hipóteses de restrições à capacidade eleitoral passiva. Com efeito, diante do caráter limitador de direitos, tem-se discutido se as modalidades previstas na Lei Complementar n. 64/1990 são sanções ou efeitos da sentença condenatória.

Segundo o primeiro entendimento (inelegibilidade como sanção), é necessário analisar o art. 1º, inciso I, alínea “d”, e o art. 22, XIV, ambos da referida lei complementar, que preveem as hipóteses de ser a inelegibilidade ser decretada pela Justiça Eleitoral, em decisão judicial transitada em julgado ou prolatada por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 anos (BRASIL, 1990).

Por de hipóteses de restrição à um direito fundamental, necessária sua interpretação de forma restritiva (GOMES, 2020) e deve tomar em consideração dois aspectos. O primeiro, é o aspecto material, que nesse caso é o agente cometer abuso de poder político ou econômico. O segundo, trata-se de aspecto formal e se relaciona com o rito procedimental, sendo necessário para assegurar o contraditório e a ampla defesa, bem como o devido processo legal perante a Justiça Eleitoral. Ou seja, nos casos mencionados, a decisão que determinar a inelegibilidade deverá ser realizada por órgão da Justiça Eleitoral, em razão de competência absoluta.

Já o segundo entendimento, a inelegibilidade seria apenas um efeito da sentença, na qual um agente foi condenado por praticar abuso de poder econômico ou político, não constituindo modalidade de sanção, mas sim um efeito secundário da prática de um ilícito eleitoral.

Nesse sentido, Volgane Oliveira Carvalho declara que, quanto a natureza jurídica das inelegibilidades, ainda há grande discordância quanto a sua caracterização. Isso se dá porque parte da doutrina (minoritária), qualifica a inelegibilidade como sanção. No entanto, esse entendimento, perdeu força diante das decisões proferidas pelo STF no julgamento das ações diretas de constitucionalidade (ADC) n. 29 e 30, as quais firmaram o entendimento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, que constitui limitação à capacidade passiva eleitoral. (CARVALHO, 2022)

Segundo o autor:

Como defendido pela maioria dos estudiosos, as inelegibilidades afiguram como uma redução do espectro, seja temporal, seja espacial, seja de ambos, dos direitos políticos passivos.

(...)

Diante desses dados, é certo que as inelegibilidades possuem natureza jurídica de limitação constitucional de direitos fundamentais, visto que decorrem de um plano do constituinte, que reduzindo o espectro de ação do direito de sufrágio passivo, estabeleceu critérios mínimos para a ocupação de cargos sujeitos à eleição. (CARVALHO, 2022, p. 42)

Dessa forma, é entendimento majoritário que a inelegibilidade constitui efeito da sentença condenatória, sendo uma das modalidades de restrição a direito fundamental, e não uma espécie de sanção.

Nesse sentido, o STF se manifestou:

A propósito, no julgamento das ADCs nº 29 e nº 30, o Plenário da Suprema Corte assentou, por maioria, que a inelegibilidade ostenta natureza jurídica de requisito negativo de adequação do indivíduo ao regime jurídico do processo eleitoral. À guisa deste entendimento, rechaçou-se veementemente o caráter sancionatório ou punitivo das hipóteses de inelegibilidade veiculadas na Lei Complementar nº 64/90. (BRASIL, 2018b)

Constata-se, portanto, que todas as condutas descritas na Lei Complementar n. 64/1990, que não foram abordadas especificadamente devido ao recorte metodológico do presente trabalho, possuem duas características específicas para ensejarem a inelegibilidade: praticar as condutas referidas na lei e ficar comprovada em procedimento judicial, observado o contraditório e a ampla defesa.

Isto posto, passa-se a analisar a possibilidade de a inelegibilidade ser fixada em procedimento constituinte de uma fase pré-processual, como é o caso do ANPP.

4 DA IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECEER A CONDIÇÃO DE INELEGIBILIDADE EM ANPP

Conforme já tratado, o acordo de não persecução penal se constitui como importante inovação jurídica na justiça penal brasileira. Nesse sentido, resta analisar a sua aplicação na seara eleitoral.

A competência para julgar os crimes eleitorais é da Justiça Eleitoral, que possui rito procedimental específico definido no Código Eleitoral (BRASIL, 1965). No entanto, a aplicação do CPP é subsidiária, e se aplica também no âmbito eleitoral, haja vista que, o processo penal não é uma ferramenta de punir do Estado, mas sim uma garantia do acusado. Nesse sentido, se

preenchidos os requisitos do art. 28-A, do CPP, é cabível a celebração do ANPP em crimes eleitorais.

Os crimes eleitorais estão previstos no Código Eleitoral e nas legislações extravagantes eleitorais e possuem como bem jurídico tutelado a lisura, a probidade e moralidade política. Dessa forma, o núcleo do tipo penal e as penas impostas, preenchem, em considerável número de casos (vide Quadro 1) os requisitos para a celebração do ANPP.

As condições que poderão ser impostas a um investigado de praticar um delito eleitoral, previstas nos incisos do art. 28-A, do CPP precisam ser cumpridas para, ao final, ser declarada a extinção da punibilidade.

Quanto as obrigações constantes nos incisos I ao IV, do referido dispositivo, as mesmas são claras e não oferecem dúvidas quanto à sua fixação. No entanto, o inciso V aponta uma cláusula que não possui conteúdo objetivo, pois oferece uma margem de atuação ao órgão ministerial para fixar condição não estabelecida pela lei (CARVALHO, 2022).

Compreende-se que, devido à natureza jurídica da inelegibilidade, bem como o objetivo do ANPP, o art. 28-A, inciso V, do PP, deve ser interpretado de modo garantista, à luz ao sistema processual penal vigente, no sentido que o processo penal é uma proteção para o acusado e o instituto está relacionado com mais um tipo de alternativa da justiça penal negocial.

Contudo, Vera Lúcia Taberti e Luiz Carlos dos Santos Gonçalves defendem a estipulação da cláusula de inelegibilidade pelo Ministério Público. Seguindo Handar, os autores mencionados defendem que nos crimes de médio ou maior potencial ofensivo, é medida de defesa da sociedade, que possa ser incluída a inelegibilidade, desde que, sejam causas que estejam presentes na Lei Complementar n. 64/1990. Os autores ainda destacam que seria necessário, apenas, estipular a negatificação da capacidade passiva eleitoral por período inferior ao previsto na lei (oito anos) (TABERTI; GONÇALVES; *apud* HANDAR, 2022).

Nesse mesmo sentido, Silmar Fernandes (2020) entende que o acordo tem de ser o bastante para, censurar e prevenir futuras novas violações, de modo que, não implique em impunidade. Nesse sentido, entende que não é possível a reprovação a um delito eleitoral, sem ocasionar, como consequência, a inelegibilidade do investigado.

Ressalta-se, ainda, que o autor declara que a inelegibilidade pressupõe uma condenação:

Ocorre que, atualmente, tal impeditivo à capacidade eleitoral passiva apenas surge, em relação a crimes eleitorais, como decorrência de condenação transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea "e", item 4 da LC 64/1990. (FERNANDES, 2020, p. 4)

O próprio autor declara, também, que, para gerar inelegibilidade, é necessário ocorrer condenação criminal, sendo observado o devido processo legal. Assevera que a inelegibilidade é entendida como efeito de uma sentença condenatória, podendo ser estipulada essa condição:

[...] é possível entender que a inelegibilidade, como efeito de uma sentença penal condenatória, pode figurar de maneira autônoma como condição a ser estipulada para o acordo de não persecução penal [...].(FERNANDES, 2020, p. 4)

Entretanto, entende-se que não é possível impor uma limitação ao exercício de um direito fundamental, sem antes ser observado a ampla defesa, contraditório e o devido processo legal, sob pena de se impor os efeitos de uma condenação sem prévio processo anterior.

Por sua vez, o autor entende que a condição imposta está voltada aos fins do Direito Penal, conforme segue:

A inelegibilidade, assim como a reparação do dano, configura, no processo penal, efeito da condenação e, portanto, também pode ser imposta como condição ao acordo. Ademais, está voltada aos fins do Direito Penal, ou seja, à proteção do bem jurídico, no caso, a regularidade e lisura do pleito eleitoral. E como o acordo de não persecução penal também deve se pautar pelos fins do Direito Penal, não pode dispor da condição relativa à inelegibilidade temporária. (FERNANDES, 2020, p. 4)

Coma devida vênia, o instituto do ANPP está voltado para uma garantia processual penal e da justiça penal negocial, e não uma ferramenta posta à disposição do Ministério Público para exercer o *jus puniend*. As condições estabelecidas entre MP e o investigado não possuem efeito de condenação, mas sim obrigações impostas que, em caso do não cumprimento por parte do investigado, caberá ao *parquet* oferecer a denúncia, e com isso, instaurar o processo penal, com as garantias que lhe são inerentes.

Constata-se que na legislação eleitoral, a inelegibilidade não foi imposta como consequência a todos os crimes eleitorais, mas apenas para alguns tipos específicos. Destaca-se, ainda, que, para os crimes de menor potencial ofensivo, não há declaração de inelegibilidade ao autor, pois nesses tipos de crimes, o legislador permitiu que seja celebrado acordos para evitar a condenação e permitir a objetiva reparação do dano (BRASIL, 1990)

Nesse diapasão, por se tratar de acordo entre órgão acusador e investigado, as condições a serem fixadas não constituirão antecipação de pena. Dessa forma, ainda que o inciso V do art. 28 A do CPP, tenha permitido uma discricionariedade do MP a fim de estipular outra condição compatível ao delito, de modo algum poderia ocasionar antecipação de pena, o que desestimularia a celebração do acordo e consequentemente o sentido dos acordos da justiça penal negocial. (BRASIL, 1941)

A reparação do dano causado aos cofres públicos e a sociedade, na celebração do acordo, ocorre de forma imediata, o que na maioria das vezes, desde o oferecimento da denúncia até a sentença condenatória, levaria anos e anos e correndo risco de no final, o acusado não possui condições de reparar o dano por impossibilidade de fazê-lo, ou causar um dano pior no caso de postergar sua reparação. (ALESSI BRANDÃO, 2022)

Recentemente, o Superior Tribunal Federal, homologou o ANPP realizado pelo deputado federal Ônix Lorenzoni, confessou ter praticado o delito previsto no art. 350 do Código Eleitoral (“caixa dois”), de modo que a condição estabelecida pela Procuradoria-Geral da República foi tão somente a quitação de uma multa. (ALESSI BRANDÃO, 2022)

Ademais, em Uberlândia-MG, em procedimento na Justiça Comum da 3ª Vara Criminal, anulou, no ano de 2021, um acordo de não persecução penal em virtude de que o Ministério Público estipulou como uma das cláusulas, a

inelegibilidade do investigado, que seria ex-vereador do município pelo prazo de oito anos, conforme autos de nº 0016823-45.2020.8.13.0702. (YASMIN BREHMER HANDAR, 2022)

Entende ainda o autor Silmar Fernandes que, a restrição a um direito fundamental sem observar o devido processo legal é perfeitamente cabível, usando como argumento que o acusado, voluntariamente, renunciará ao direito, por ser ele o titular do direito, a fim de evitar as consequências negativas do procedimento e que o Ministério Público deveria impor a inelegibilidade por período inferior ao determinado na Lei das Inelegibilidades. (FERNANDES, 2020)

Diante das divergências doutrinárias sobre o tema, resta avaliar a inelegibilidade frente aos princípios e regras necessárias para a interpretação dos direitos fundamentais.

4.1 DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, deve-se observar as características dos Direitos Fundamentais, bem como a reconstrução histórica para se alcançar esses direitos e garantias.

Anterior a promulgação da Constituição da República de 1988, o Brasil passou por sete constituintes, nos anos 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a de 1988, inclusive por o golpe militar de 1964, e por longo período de ditadura. Foi um período em que o Estado Democrático de Direito foi fragilizado e as garantias aos direitos fundamentais sequer eram observadas (DANTAS, 2021).

No ano 1985, foi marcado o final da ditadura, dos governantes de extrema-direita e militares, e, posteriormente a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida por ser uma Constituição cidadã, haja vista por possuir um rol de garantias fundamentais que não podem ser suprimidos (DANTAS, 2021).

Nesse sentido, os direitos fundamentais possuem como principais características a irrenunciabilidade, inalienabilidade, historicidade e efetividade. A característica mais relevante para o presente trabalho é a irrenunciabilidade dos direitos fundamentais, de modo que mesmo que determinado cidadão

queira abrir mão do seu direito, se for direito fundamental não poderá ser renunciável.

Contudo, os direitos fundamentais podem ser relativizados, podendo ocorrer limitações ao seu exercício pleno. No entanto, só poderá ocorrer o seu cerceamento por parte do Estado quando a própria constituição prevê tal limitação, hipóteses em que, em sua maioria, dependem de sentença judicial transitada em julgado, assegurado a ampla defesa, o contraditório, além de outras garantias processuais.

4.2 IMPOSSIBILIDADE DE RENUNCIAR A CAPACIDADE PASSIVA ELEITORAL

Volgane Oliveira Carvalho compreende que não há possibilidade de fixar a cláusula de inelegibilidade para a celebração do ANPP. Segundo o autor, três motivos devem ser observados: o primeiro, trata-se da natureza jurídica dos direitos políticos, sendo eles fundamentais, não podem ser renunciados em virtude de um negócio jurídico; o segundo, porque a homologação do acordo não possui natureza de sentença condenatória; o terceiro, porque as inelegibilidades são efeitos da sentença condenatória e não constituem sanção (CARVALHO, 2022).

Vislumbra-se que as políticas criminais despenalizadoras não possuem o objetivo de gerar os mesmos efeitos da sentença condenatória. Ao contrário, visam adotar medidas diversas da norma penal geral, mais efetivas para atingir os efeitos da pena, que não são apenas punitivos, mas restaurativos e reparatórios, de modo que ambas as partes podem ser beneficiadas na celebração do acordo.

Nesse sentido, as possibilidades de restrições a direitos fundamentais devem ser analisadas de modo restritivo e taxativo, não havendo possibilidade de ocorrer analogia *in malam partem*, em relação aos efeitos da sentença condenatória e da homologação do acordo celebrado entre MP e investigado.

Ou seja, a solução para o problema do presente trabalho, impõe a observância da inelegibilidade à luz dos dois requisitos previstos na Lei Complementar n. 64/1990, na qual devem estar presentes dois requisitos cumulativos para ocasionar a restrição a capacidade passiva eleitoral: a

conduta praticada pelo agente esteja descrita no art. 1º, II da referida lei e a existência de condenação criminal transitada em julgado.

Assim, o acordo, por ser realizado em uma fase pré-processual, que enseja apenas de homologação judicial, já deve ser um óbice para causar a inelegibilidade. Como já afirmado, se o acusado cumprir as condições estabelecidas, o MP não poderá oferecer a denúncia e será decretada a extinção da punibilidade do agente, não havendo de se falar em processo criminal e, tampouco, imposição de pena.

Reforça-se, novamente, que, nem todos os delitos importam em inelegibilidade, mesmo diante de condenação criminal em processo judicial. Ou seja, essa deveria ser mais uma restrição à imposição da inelegibilidade com condição em ANPP como mera discricionariedade do *parquet*. A própria Lei das Inelegibilidades dispõe de condutas taxativamente e objetivamente definidas para ensejar a inelegibilidade.

Ademais, o ponto central dos autores que defendem a estipulação da inelegibilidade como cláusula de celebração do acordo se funda na ideia de que a condição imposta no acordo não seria uma renúncia a um direito fundamental, mas sim um compromisso de não se candidatar por um tempo, de 2 a 8 anos, tomando como base o previsto na Lei das Inelegibilidades. No caso ocorrer o descumprimento, não geraria consequências no processo de registro de candidatura, mas sim o oferecimento da denúncia pelo MP (CARVALHO, 2022).

Ora, o Ministério Público, como órgão fiscal da lei, principal garantidor dos direitos metaindividuais e responsável por exercer o *jus puniendi* estatal, deve sempre buscar a reparação dos danos causados e adotar medidas que importem na efetividade às medidas ressarcitórias aos cofres públicos. Dessa forma, a estipulação dessa cláusula apenas reduziria em grande escala o número de acordos que seriam celebrados, contrariando a própria finalidade do instituto.

O ANPP foi criado com uma medida despenalizadora, de modo que não se exige que seja se amoldado dos termos acordados à natureza jurídica do crime cometido, bastando apenas observar os requisitos para sua celebração. Mesmo que se trate de crime da seara eleitoral, não pode o MP impor como

condição conduta típica de sanções que visam punir o autor através da limitação a direitos fundamentais (CARVALHO, 2022).

É necessário diferenciar a imperatividade no cumprimento da pena, caso ocorra sentença condenatória, das obrigações assumidas pelo investigado e MP oriundas do ANPP. No acordo, as condições impostas, constituem, em sua maioria, obrigação de entregar coisa, de fazer e não fazer, já no cumprimento de pena, via de regra, ocorre a restrição a direitos fundamentais, como o caso de imposição de pena privativa de liberdade.

Diante do exposto, já é possível constatar que a inelegibilidade não poder ser condição imposta para a celebração do acordo de não persecução penal.

De fato, as condições estipuladas entre Ministério Público e investigado possuem o objetivo de cumprir as finalidades na pena. Contudo, não possuem natureza de pena. Se assim o fossem interpretadas, estaríamos diante de possíveis limitações arbitrárias de direitos fundamentais, impedidas pelo ordenamento constitucional frente o atual sistema garantista processual.

Nesse sentido, as condições que poderiam ser indicadas, amparadas no inciso V, do art. 28-A do CPP, estão descritas no art. 319 do CPP, que são medidas cautelares diversas da prisão:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV - proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável e houver risco de reiteração;

VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

Esse rol, estabelece condições que poderão ser impostas em caso que o MP invoque medida amparada no inciso V, do art. 28-A, do CPP. Estabelecer outras medidas, como restringir direitos fundamentais, através da celebração do acordo de não persecução penal, não poderiam ser estipuladas, por configurar imposição de pena, sem prévio processo penal.

Concluindo, usar de forma inadequada um instituto que tem como objetivo central ser uma política despenalizadora e reparadora, terá como consequência o esvaziamento dos acordos que seriam realizados, bem como a inadequação das reparações que se dariam de forma imediata. Ademais, permitir a imposição de inelegibilidade a investigados, em hipóteses diversas das previstas na Constituição Federal e nas legislações infraconstitucionais, de forma discricionária pelo Ministério Público, acarretaria cerceamento inconstitucional de direito fundamental.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa se propôs analisar a possibilidade de ser estabelecida como condição a inelegibilidade de investigado para a celebração do acordo de não persecução penal.

O ANPP trata-se de uma importante inovação jurídica no campo da justiça penal negocial brasileira, trazendo mais uma política despenalizadora. O instituto surgiu através das resoluções do CNMP e ingressou na legislação por meio da Lei n. 13.964/2019, com a inclusão do art. 28-A, no CPP.

Após verificar a natureza jurídica do ANPP, ficou constatado que a sentença homologatória não possui status de sentença condenatória, mas possui como objetivo o controle de legalidade das condições pactuadas entre o Ministério Público e o investigado.

Analisado o instituto da inelegibilidade, constata-se como uma restrição a um direito a capacidade passiva eleitoral, que apenas pode ocorrer dentro das hipóteses previstas na Constituição Federal ou definidas em Lei Complementar, em virtude de se dispor sobre o direito fundamental de ser votado (capacidade eleitoral passiva).

Foram apresentadas teses e antíteses sobre a possibilidade estipular ou não a inelegibilidade como condição para a celebração do ANPP. Contudo, restou constatado que a tese da impossibilidade de ser estipulada a inelegibilidade como condição para a celebração do acordo de não persecução penal se demonstrou mais coerente com o ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Certo que o ANPP e as inelegibilidades ainda serão objeto de grandes debates futuros. A solução quanto as possíveis condições à serem estipuladas para a celebração do acordo, devem se restringir a alternativas diversas das penas previstas.

As modalidades dos incisos I, ao IV, do art. 28-A, do CPP são claras os suficientes para não ensejar grandes discussões. No entanto, a discricionariedade do MP prevista no inciso V, do mesmo artigo, deve ser interpretada aliada às medidas cautelares previstas no art. 319, do CPP, por não terem caráter de prisão.

Assim, por derradeiro, a presente pesquisa apresenta uma crítica ao dispositivo do inciso V, do art. 28-A, que não estipulou de forma clara a limitação da discricionariedade do MP, e apresenta como solução uma leitura restritiva, sendo certo que direitos fundamentais, como a capacidade eleitoral passiva, somente poderão ser restringidos pelas hipóteses previstas expressa e objetivamente na Constituição e na legislação infraconstitucional.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Alessi. **A inelegibilidade nos acordos de não persecução penal nos crimes eleitorais**. Minas Gerais, 26 de fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-26/alessi-brandao-inelegibilidade-anpps-crimes-eleitorais>. acessado em 15/04/2023

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Brasília: Senado, 1941.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília: Senado, 1965.

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

BRASIL. Lei Complementar (1990). **LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990**. Brasília: Senado, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. acessado em 28/03/2023

BRASIL. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Brasília: Senado, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 9.807, de 13 de julho de 1999**. Brasília: Senado, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm. Acesso em: 16 mar. 2023

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Brasília: Senado, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.964, de dezembro de 2019**. Brasília: Senado, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 347**. Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, DJe 19-02-2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018**. Altera os artigos 1º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 13, 15, 16, 18, 19 e 21 da Resolução 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-183.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 929.670 DISTRITO FEDERAL**. Recursos. Distrito Federal: 2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Habeas Corpus n. 191464 AgR**. Relator Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 11/11/2020, DJe-280, 26-11-2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n. 161.251/PR**. Relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 10/5/2022, DJe de 16/5/2022.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. Algumas questões sobre a confissão no Acordo de Não Persecução Penal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 78, 247-261, out./dez., 2020.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Manual das inelegibilidades**: comentários à Lei das Inelegibilidades e jurisprudência atualizada do TSE e STF. – 4. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional**. - 6. ed. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.

FERNANDES, Silmar. **A inelegibilidade na aplicação do acordo de não persecução penal aos crimes eleitorais**. São Paulo, 25 de set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-25/fernandes-martins-inelegibilidade-aplicabilidade-acordo-nao-persecucao-penal-aos-crimes-eleitorais#:~:text=A%20inelegibilidade%2C%20assim%20como%20a,e%20lisura%20do%20pleito%20eleitoral>. acessado em 10/04/2023

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

HANDAR, Yasmin Brehmer. **A Confissão no Acordo de não persecução penal**: Uma Análise de Suas Consequências para o Direito Eleitoral. 2022. Dissertação – (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2022.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. - 20. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

RESENDE, A. C. L. de. Direito (Subjetivo) ao Acordo de Não Persecução Penal e Controle Judicial: Reflexões à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**. [S. l.], v. 6, n. 3, p. 1543–1582, 2020.

RIBEIRO, Leo Maciel Junqueira; COSTA, Victor Cezar Rodrigues da Silva. Acordo de não persecução penal: um caso de direito penal das consequências levado às últimas consequências. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 27, v. 161, p. 249-276, 2019, p. 259. Disponível em: <<https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/48920>>. Acesso em 10 maio 2023.

SOUZA, Gabriela Setton Lopes. O Acordo de não persecução penal é Direito Subjetivo do Acusado. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://rahaladvogados.com.br/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-direito-subjetivo-do-acusado/> acessado em 21/03/2023

STJ reafirma que investigado não tem direito subjetivo a acordo de não persecução penal. Notícias STJ, Paraná, 20 maio. 2022. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/20052022-Operacao-Carne-Fraca-STJ-reafirma-que-investigado-nao-tem-direito-subjetivo-a-acordo-de-nao-persecucao-penal-.aspx> acessado em 21/03/2023