



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

RAUL LUSTOSA BITTENCOURT DE ARAÚJO

**ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL:
PECULIARIDADES DA APLICAÇÃO NO ÂMBITO CRIMINAL E
PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NA SEARA CÍVEL**

FORTALEZA

2020

RAUL LUSTOSA BITTENCOURT DE ARAÚJO

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL:
PECULIARIDADES DA APLICAÇÃO NO ÂMBITO CRIMINAL E
PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NA SEARA CÍVEL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Raquel Cavalcanti
Ramos Machado.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A691a Araújo, Raul Lustosa Bittencourt de.

Acordo de não persecução na justiça eleitoral : peculiaridades da aplicação no âmbito criminal e perspectivas para a implementação na seara cível / Raul Lustosa Bittencourt de Araújo. – 2020.
85 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2020.

Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.

1. Acordo de não persecução penal. 2. Acordo de não persecução cível. 3. Justiça Eleitoral. 4. Ilícitos eleitorais. 5. Negócio jurídico. I. Título.

CDD 340

RAUL LUSTOSA BITTENCOURT DE ARAÚJO

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL:
PECULIARIDADES DA APLICAÇÃO NO ÂMBITO CRIMINAL E
PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO NA SEARA CÍVEL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Ceará, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 14 / 09 / 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda
Universidade Federal do Ceará (UFC)

M^a. Lívia Maria de Sousa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Cinco anos passam em um piscar de olhos. Parece que foi ontem que aquele garoto cheio de dúvidas e medos começava uma graduação sem sequer saber se era a certa para a sua vida. Mas ao mesmo tempo, foram tantos desafios, tantos aprendizados, tantos erros e acertos, que parece que vivi uma vida inteira dentro daquele quarteirão carinhosamente chamado de “FD”.

Realmente fui feliz e realizado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, aonde jamais deixei de ser autêntico e curioso, apesar das reiteradas censuras e pré-julgamentos. Momentos de frustração e de desânimo existiram, mas foram construtivos para minha jornada, na qual muitas pessoas foram determinantes. Agradeço, em especial:

À minha querida orientadora Prof^ª. Raquel Ramos Machado, de quem tive a alegria de ser aluno em cadeiras da graduação e do mestrado da FD-UFC, além de monitor. Uma pessoa encantadora, serena e imponente que me despertou para o Direito Eleitoral e há 4 anos me ensina, como uma mãe, a explorar o poder do tripé curiosidade, criatividade e sensibilidade.

Aos demais professores que influenciaram positivamente na minha transformação em um jurista e em um ser mais humano. Em especial, ao Prof. William Marques, pelo carinho e pela solicitude na transmissão do seu saber ao longo de 2 cadeiras e de outra honrosa monitoria.

Ao Grupo *Ágora*, projeto de extensão que pude ajudar a construir enquanto também me autoconstruía, aonde fiz amizades incríveis, ampliei meus conhecimentos jurídicos e políticos e minhas perspectivas pessoais, participando de atividades extremamente dignificantes e impactantes na sociedade. Vocês me inspiram a não desistir de um mundo mais cidadão e justo.

Aos meus colegas de turmas, entre tantos turnos e diferentes semestres. Aos *Peppas* e agregados, com quem vivenciei os momentos mais íntimos desta sinuosa caminhada e pude alcançar a melhor versão de mim mesmo. Obrigado pelas piadas e críticas bem intencionadas.

À gloriosa *Atlética Centenária* e ao grande Seu Odir. Contem sempre com o Mascotão.

Aos colegas do EPP, pelas instigantes discussões sobre processo penal e justiça social.

Fora da FD, inúmeras pessoas e lugares foram essenciais à minha trajetória. Agradeço:

Ao Ministério Público Federal e à Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará, minha atual segunda casa na qual vivi um verdadeiro sonho profissional ao longo desses quase 32 meses, ao lado de pessoas competentes, espirituosas e generosas. Ao Dr. Anastácio Tahim Jr., que me

recebeu generosamente como estagiário; à Dra. Livia Maria, que me transformou em assessor contra todos os protocolos; ao Dr. e Prof. Samuel Arruda, que me acompanhou nessa trajetória.

Aos colegas do escritório *Candido Albuquerque*, onde obtive aprendizados profissionais e pessoais raros e fiz amizades preciosas. Ao meu chefe, Diretor e hoje Reitor, Tio Candinho.

A toda a minha família de sangue e espírito, sem a qual eu não seria nada do que sou e nada teria sentido. Especialmente, a meus pais Ana Angélica e Messias e a meu irmão Messias Jr., pilares da minha motivação e da minha modesta resiliência; a meu saudoso avô Cazé, exemplo de curiosidade, força de vontade e trabalho que me guiou durante todo o curso; à minha presente avó Marli, cuja força e atitude de serviço me inspiram diariamente; aos avós que não conheci, mas me amaram antes de eu nascer e também moldaram os grandes pais e tios que tenho; a Amália e Lucas, que sozinhos aguentaram e fomentaram minhas conversas jurídicas nesses cinco anos; a minhas irmãs caninas, Boo (RIP), Nala e Amora, pelos tantos surtos de estresse e de tristeza dos quais me salvaram com um carinho incondicional que tanto nos ensina.

Aos *Cervejinhas*, parceiros da escola para a vida, sempre equilibrando cada implicância sobre as minhas peculiaridades com incentivos às minhas capacidades lúdicas e intelectuais.

Aos meus *Irmãos P*tões*, companheiros de mais longa data para todos os momentos.

Aos amigos da Primeira Igreja Batista de Fortaleza (PIB), com quem compartilhei de tantos momentos reflexivos e lúdicos aprendendo mais sobre o Amor, o qual é tudo que importa.

A cada pessoa que tocou a minha vida, ainda que brevemente, com sorrisos ou suspiros.

A Deus, personificação do Amor, por ter colocado todas essas figuras no meu caminho no momento certo e sempre me concedido a força necessária para vencer meus momentos mais árduos, indispensáveis à minha evolução. A Ele confio meus planos, e só nEle encontro paz.

Após cinco anos, continuo me sentindo só um garoto, cheio de desafios e riscos pela frente, carregando ainda mais dúvidas e medos do que antes. Mas hoje acredito que ser corajoso é superar nossos medos sem ignorá-los; que estruturar boas dúvidas é mais importante do que indicar uma resposta exata; que sem riscos não haveria escolhas, e é fazendo escolhas que nos entendemos e amadurecemos; que ter sucesso, antes de cumprir metas e atender a expectativas, é sobre se adaptar às oportunidades e aos imprevistos, definindo e reajustando suas prioridades.

Por fim, espero que parte de mim seja sempre só um garoto mesmo, rindo de piadas bestas, tentando ser criativo, romantizando a vida, querendo fazer mais, uivando avulsamente e mantendo a humildade que nos permite aprender e evoluir com os nossos erros e os dos outros.

“Aliás, um dos mais relevantes objetivos do Direito é oferecer a sustentação, por via de seus disciplinamentos, para que a responsabilidade seja regularmente observada nos desempenhos públicos e nas condutas individuais. Em assim ocorrendo, estarão conjuntamente a prevalecer os essenciais valores humanos da liberdade e da igualdade, mantidos os manipuladores de poderes nos estritos limites que os inibem” (RIBEIRO, Fávila, 2001, p. 2).

RESUMO

A legislação brasileira vem ampliando as possibilidades de resolução consensual das controvérsias jurídicas, inclusive no âmbito do Direito Público. A Lei nº 13.964/2019 avançou nessa vertente para inaugurar o acordo de não persecução penal, o qual consiste em instituto despenalizador para os delitos de gravidade média. O primeiro objetivo da presente pesquisa é avaliar as características da referida ferramenta negocial e a idoneidade da sua aplicação tanto na apuração dos crimes eleitorais, dotados de peculiaridades que indicam certos impasses ou complicações ao emprego do negócio jurídico, como no processamento dos demais delitos com potencial de gerar inelegibilidades disciplinadas na Lei Complementar nº 64/90. Isso porque a restrição ao exercício dos direitos políticos passivos, fundada no princípio constitucional da moralidade e da probidade para o exercício de mandato eletivo, poderia ser neutralizada pelo firmamento desse acordo. Ademais, a Lei nº 13.964/2019 também inovou positivando o acordo de não persecução cível no âmbito da apuração de atos de improbidade administrativa, cujas características guardam semelhanças com as infrações eleitorais cíveis. Para estas, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vinha rejeitando o emprego de técnicas de autocomposição. Porém, em 2020 a Corte homologou negócio jurídico celebrado entre a Procuradoria-Geral Eleitoral e um órgão nacional partidário similar a um acordo de não persecução, o que impulsiona a tese de legalidade de negócios jurídicos na seara eleitoral cível. Mas os ilícitos eleitorais possuem características exclusivas que tornam inaplicável a lógica convencional para ajustes de acordos. Assim, o segundo objetivo deste trabalho é avaliar a compatibilidade e a pertinência da celebração de acordo de não persecução cível perante a Justiça Eleitoral, analisando-se as especificidades do tratamento legal aos ilícitos eleitorais cíveis, a coerência dos fundamentos indicados para a oferta do pacto homologado pelo TSE e seus respectivos fatores motivacionais. A presente investigação é de cunho eminentemente qualitativo, com pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que é possível o acordo de não persecução penal para crimes eleitorais, exceto para alguns específicos, e os demais geradores de inelegibilidades, desde que ajustadas condições especiais quando necessário à proteção social, e que atualmente é ilegal o firmamento de acordo de não persecução cível para ilícitos eleitorais. Porém, considerando-se o precedente aberto pelo TSE, afere-se que a eventual institucionalização de acordos cíveis eleitorais deve ser restrita a certas infrações pontuais e observar procedimento diferenciado de propositura.

Palavras-chave: Acordo de não persecução penal. Acordo de não persecução cível. Negócio jurídico. Ilícitos eleitorais. Justiça Eleitoral.

RESUMÉ

Le droit brésilien a élargi les possibilités de règlement consensuel des controverses juridiques, y compris dans le cadre du droit public. La loi n° 13.964/2019 va dans ce sens en inaugurant l'accord de poursuites penale différée, qui consiste en un institut de dépenalisation des délits moyennement graves. Le premier objectif de la présente recherche est d'évaluer les caractéristiques de cet instrument de négociation et son adéquation à la fois à la enquête sur les crimes électoraux, qui ont des particularités qui indiquent certaines impasses ou complications pour des accords juridiques, ainsi que sur d'autres crimes susceptible de générer une inéligibilité imposé par la Loi Complémentaire n° 64/90. C'est parce que la restriction à l'exercice des droits politiques passifs, fondée sur le principe de la moralité pour l'exercice d'une mandat électif, pourrait être neutralisée par la signature de cet accord. Par ailleurs, la Loi n° 13.964/2019 a également innové avec la permission du accord de poursuites civile différée dans les investigations sur des actes d'improbité administrative, dont les caractéristiques les rapprochent des infractions électoraux civiles. Pour ces derniers, le Tribunal Electoral Supérieur (TSE) avait homologué en 2020, par la première fois, un accord juridique, fais entre le Procuradorie Général Electoral et un parti politique similaire à un accord de poursuites civile différée, qui renforce la thèse de la légalité des accords dans le sphère électoral civil. Mais les infractions électoraux ont des caractéristiques uniques qui rendent inapplicable la logique conventionnelle des accords. Ainsi, le deuxième objectif de ce travail est d'évaluer la compatibilité et la pertinence des accord civil de non-persécution devant la Justice Électorale, en analysant les spécificités du traitement juridique des infractions civiles électoraux, la cohérence des fondements indiqués dans l'offre de pacte approuvé par le TSE et ses motivations respectifs. Le présente travaille a l'air éminemment qualitative, avec des recherches bibliographiques et documentaires. Il est conclu que l'accord de poursuites penale différée pour les crimes électoraux est possible, à l'exception de certains spécifiques, et aussi pour d'autres générateurs d'inéligibilités, tant que des conditions spéciales soient ajustées si nécessaire pour la protection sociale, et que l'actuelle signature d'un accord de poursuites civile différée pour des irrégularités électoraux est illegal. Mais compte tenu du précédent créé par le TSE, il apparaît que l'institutionnalisation éventuelle des accords électoraux civils doit se limiter à certains illicites spécifiques et respecter une procédure de proposition différente.

Mots clés: Accord de poursuites penale différée. Accord de poursuites civile différée. Accord juridique. Infractions électoraux. Justice Électorale.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. PROBLEMÁTICAS DO ACORDO DE NÃO PERESECUÇÃO PENAL PARA OS CRIMES ELEITORAIS E PARA OS COMUNS ALUDIDOS PELA LC Nº 64/90	13
2.1. Aspectos gerais do ANPP: histórico, pressupostos e polêmicas	15
2.2. As disposições da LC nº 64/90 como critério para a modulação das cláusulas de ANPP: exigibilidade da renúncia a direitos políticos e à assunção de cargos públicos	Erro! Indicador não definido.
2.2.1. Restrições aos direitos políticos em consequência de condenações criminais	20
2.2.2. Renúncia ao exercício de direitos e cargos políticos como cláusula especial do ANPP	22
2.3. Aplicabilidade do ANPP aos crimes eleitorais	27
2.3.1. Histórico da implementação de institutos despenalizadores na Justiça Eleitoral	28
2.3.2. Restrições peremptórias ao cabimento de ANPP para os crimes eleitorais	30
2.3.3. Necessidade de máxima adaptação material do ANPP às peculiaridades eleitorais ..	36
2.3.4. Análise de casos concretos de celebração de ANPP eleitoral	39
2.4. Reflexos na seara eleitoral da exigência de detalhada confissão do crime pelo investigado para a fruição do ANPP	42
2.4.1. Uso da confissão circunstanciada como elemento de prova do crime em ação penal consecutória da quebra de algumas das cláusulas do ANPP firmado	44
2.4.2. Efeitos externos da confissão criminal como desestímulos ao ANPP para políticos .	46
3. PERSPECTIVAS PARA O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL ELEITORAL	51
3.1. A estrutura do ANPC segundo a Lei nº 13.964/2019	54
3.2. A atual (im)possibilidade de acordos cíveis na Justiça Eleitoral	57
3.3. A reviravolta jurisprudencial tácita do TSE: homologação de negócio jurídico eleitoral entre a PGE e o diretório nacional do partido MDB	67
3.4. Requisitos e limites à eventual extensão do instituto do ANPC para a Justiça Eleitoral	70
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	80

1. INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público marcado por uma excêntrica hibridez normativa, abrangendo tanto matérias de natureza cível como criminal e até administrativa; disciplinado tanto regras de direito substantivo como procedimentos processuais. Ademais, sua ligação íntima com a Ciência Política e com a dinâmica concreta do poder lhe ensejam uma legislação mutante e por vezes casuística, imbuída de institutos e lógicas jurídicas singulares.

O Direito brasileiro em geral tem contemplado, nas últimas décadas, uma forte guinada nos mecanismos e nos incentivos normativos à resolução consensual dos conflitos sociais, promovendo-se a transição de uma estrutura jurisdicional limitada ao desempenho da justiça contenciosa para o atual modelo de priorização da justiça negociada, na qual as partes conciliam seus interesses inicialmente opostos para encontrarem uma solução intermediária mais célere.

Assim, a autocomposição deixou de ser uma dinâmica postural restrita às relações mais paritárias de Direito Privado – na clássica divisão romana – e a atos extrajudiciais, passando a ser uma técnica resolutiva ou moduladora compatível com quase todos os assuntos jurídicos e os âmbitos normativos, inclusive para o ajuste de questões processuais e de pretensões contidas na esfera do Direito Público substantivo, afetas a ramos como o Direito Penal e o Tributário.

As antigas ideias de supremacia do interesse público e de obrigatoriedade do exercício da ação judicial cabível pelos órgãos estatais foram ressignificadas à luz da realidade social contemporânea, que demanda procedimentos mais eficientes na providência de respostas jurídicas aos problemas concretos. De fato, absolutamente todos os principais ramos jurídicos do ordenamento pátrio já aderiram em alguma medida – variável e com balizas personalizadas – à faculdade de disposição de direitos, materiais ou adjetivos, entre as partes de uma relação jurídica, com apenas uma exceção nesse moderno quadro: o Direito Eleitoral, na esfera cível.

Na esfera criminal, a Justiça Eleitoral vem acompanhando o fluxo das inovações legislativas denominadas “despenalizadoras”, por instituírem negócios jurídicos substitutivos da persecução penal. Com a recente Lei nº 13.964/2019 (Lei Anticrime), essa tendência da legislação criminal recebeu uma nova e mais ambiciosa ferramenta consensual: o acordo de não persecução penal (ANPP), insculpido no inédito art. 26-A do Código de Processo Penal (CPP).

Mas a Lei Anticrime não fez qualquer menção ou ressalva sobre a sua (in)aplicabilidade sobre as infrações penais eleitorais – possuidoras de algumas características peculiares que demandam tratamento jurídico personalizado – no tocante ao art. 28-A inserido no CPP. Essa compatibilização do novo instituto despenalizador com a legislação especial é explorada doravante. E afóra as questões afetas detidamente à seara eleitoral, outras reflexões criminais

de ordem geral são desenvolvidas em análise das principais polêmicas emergentes na doutrina acerca da adequada interpretação do dispositivo legal supracitado, a ser descrito em minúcias.

Ademais, procura-se observar a relação entre o requisito da suficiência do ANPP para a repreensão e a prevenção do ato delincente vislumbrado pelo Ministério Público e o princípio eleitoral da moralidade, preconizado implícita e explicitamente pela Constituição Federal de 1988 e potencializado pelas Lei Complementar nº 64/90, reformada em 2010 para ampliar o rol de causas de inelegibilidades infraconstitucionais e a extensão temporal das suas incidências.

Cogita-se, nesta toada, a idoneidade da formulação, em ANPP's concernentes à investigação de crime capaz de gerar inelegibilidade, de cláusulas de renúncia temporária ao exercício de direitos políticos e à assunção de cargos públicos ou partidários. Faz-se relevante, adicionalmente, abordar os impactos jurídicos e extrajurídicos da necessidade de confissão circunstanciada para se celebrar ANPP no potencial interesse da classe política em firmá-lo.

De toda forma, a Lei Anticrime também modificou o art. 17 da Lei nº 8.492/92 (Lei de Improbidade Administrativa) para prever – no sentido diametralmente oposto ao da redação legal anterior – a viabilidade de acordos de não persecução cível (ANPC's) nas matérias disciplinadas pelo sobredito diploma, conquanto não tenha sido sedimentado qualquer critério.

Devido à similitude entre relevantes aspectos morfológicos dos ilícitos eleitorais cíveis e das infrações positivadas na Lei nº 8.492/92, e não tendo a Lei nº 13.964/2019 discriminado os limites ao emprego do ANPC, tem sido ventilada a extensão do novo mecanismo consensual e de outro similar à seara eleitoral cível. Com efeito, assim como os atos de improbidade, os ilícitos eleitorais envolvem sempre bens jurídicos de interesse público e, geralmente, relacionados ao exercício do poder político à custa do erário. Em adição, a própria Lei nº 9.504/97 atrela a prática de condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral à consumação de ato de improbidade administrativa, o que certamente aproxima a interação entre as esferas.

Todavia, o funcionamento da Justiça Eleitoral e as consequências fáticas e jurídicas das infrações eleitorais são inexoravelmente diversas, algumas influenciando diretamente no âmago do regime democrático. A jurisprudência consolidada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na última década nega legalidade a negócios jurídicos eleitorais, com exceção dos acordos – positivados na Lei nº 9.504/97 – entre todos os partidos concorrentes em eleição e todas as emissoras de propaganda eleitoral obrigatória, persistindo divergência doutrinária na matéria.

Apesar disso, a Presidência daquela mesma Corte Superior recentemente homologou o primeiro negócio jurídico eleitoral contencioso, relativo inclusive a alguns processos já com trânsito em julgado, feito entre o Ministério Público Eleitoral e o diretório nacional de uma

agremiação política, pelo qual o órgão fiscal da lei se comprometeu a não pedir a desaprovação da prestação de contas anuais da legenda, exigindo certas obrigações positivas em contrapartida.

Assim, busca-se entender quais foram os termos do referido pacto inédito, os fundamentos apresentados para a sua propositura – que em muito se assemelha à perspectiva de um ANPC eleitoral – e as circunstâncias da sua celebração, vez que a jurisdição eleitoral é comumente influenciada por aspectos externos à técnica puramente jurídica. Desta forma, será possível se ponderar acerca do sentido e da pertinência da orientação emanada pelo TSE com seu respectivo ato homologatório, o qual abre um importante precedente para a viabilidade da atividade negocial no âmbito daquela Justiça especializada da União marcada pelo embate.

Tendo em vista essa inusitada relativização da indisponibilidade dos bens jurídicos eleitorais no campo cível pelo órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, bem como a recente adição ao ordenamento brasileiro da figura do ANPC pela Lei nº 13.964/2019, a inevitavelmente propiciar debates sobre a utilidade da implementação oficial e personalizada de mecanismos consensuais na seara eleitoral, é imperioso se ponderar a respeito dos limites e dos ajustes básicos necessários à adaptação do novo instituto ao tratamento dos ilícitos eleitorais cíveis.

Para possibilitar uma reflexão sólida e eficiente – conquanto incompleta – sobre as questões cíveis e criminais anteriormente aduzidas, procede-se a uma pesquisa bibliográfica e documental de cunho qualitativo. Analisam-se vários estudos jurídicos, em especial os mais recentes de cunho eleitoral, processual penal e administrativo, bem como se perscrutam diversas normas em vigor, a jurisprudência de diferentes Tribunais, o negócio jurídico cível recém-homologado pelo TSE e o relatório final do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados organizado para o aprimoramento dos projetos de lei que resultaram na Lei nº 13.964/2019.

Ainda, perfaz-se uma apuração quantitativa e qualitativa de dados divulgados pelo Ministério Público Federal e pela imprensa acerca da quantidade e do teor das cláusulas de ANPP's eleitorais já celebrados, e também são analisados os detalhes do pacto firmado em 2020 entre a Procuradoria-Geral Eleitoral e o partido Movimento Democrático Brasileiro com forma similar a um ANPC eleitoral, o qual foi homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral em agosto.

O desenvolvimento do trabalho é dividido em dois capítulos, sendo o primeiro destinado à elucidação dos dilemas jurídicos e dos desestímulos políticos envolvendo a celebração de ANPP's concernentes a delitos eleitorais ou àqueles alcançados pelo art. 1º, I, "e", da LC nº 64/90. Já o segundo capítulo é reservado à análise da licitude e da utilidade da celebração de ANPC's em matéria eleitoral, postas as peculiaridades materiais e procedimentais respectivas, refletindo-se pragmaticamente, ao fim, sobre a eventual institucionalização do ANPC eleitoral.

2. PROBLEMÁTICAS DO ACORDO DE NÃO PERESECUÇÃO PENAL PARA OS CRIMES ELEITORAIS E PARA OS COMUNS ALUDIDOS PELA LC Nº 64/90

A relação entre o Direito Eleitoral e o Direito Criminal (substantivo e adjetivo) sempre foi muito íntima e inerente à natureza híbrida daquele, o qual abarca tanto fatos típicos cíveis como penais. Mesmo no âmbito cível, alguns aspectos do direito processual eleitoral o aproximam mais do processo penal do que do processo civil, como a apuração de diferentes condutas ilícitas que envolvem o uso abusivo das várias formas de poder na sociedade em prejuízo alheio. Além disso, as condenações criminais podem causar restrições aos direitos políticos, desde a suspensão destes após o trânsito em julgado da decisão judicial respectiva até à incidência de inelegibilidades infraconstitucionais prescindíveis da formação da coisa julgada.

De todo modo, obviamente, é no âmbito do entendimento e da apuração dos delitos eleitorais que aquele vínculo se torna inexorável e direto, dado que a legislação eleitoral criminal é suscinta e o próprio Código Eleitoral determina (arts. 287 e 364) a aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Penal e da Parte Geral do Código Penal nos processos eleitorais criminais. No plano legislativo ideal, qualquer mudança normativa com o escopo ou o efeito colateral de modificar a estrutura traçada naqueles dois âmbitos do nosso ordenamento deveria considerar a sua interação com as normas eleitorais, em prol da harmonia e da sinergia do sistema jurídico como um todo. Porém, não é o que se tem visto na nossa praxe legiferante.

Nas últimas décadas, a legislação brasileira tem incorporado paulatinamente institutos despenalizadores ao nosso sistema jurídico, na busca de uma maior eficiência dos resultados práticos da jurisdição criminal e da priorização das sanções alternativas enquanto ferramenta de modulação comportamental da sociedade. Essas inovações de cunho negocial revelam o desenvolvimento tanto de uma política pública de promoção do desencarceramento como de uma estratégia institucional para a diminuição do volume de processos em trâmite no Judiciário, o que propicia mais eficiência na apuração e na penalização dos delitos com maior gravidade.

Nesta toada, foram positivadas as possibilidades de transação penal e de suspensão condicional do processo, ambas inauguradas pela Lei nº 9.099/95 (art. 60, parágrafo único, e art. 89). Este diploma infraconstitucional agregou os Juizados Especiais Criminais à estrutura do Poder Judiciário e novos procedimentos, consistindo em uma grande inovação na jurisdição criminal brasileira, a qual – frise-se – também é exercida pela Justiça Eleitoral, como sugerido por diversos comandos constitucionais e confirmado cristalinamente pelo Código Eleitoral.

Esta Justiça especializada da União, entretanto, não foi sequer mencionada pela referida legislação ordinária, a qual nem podia aduzir qualquer alteração estrutural no funcionamento daquela Justiça especializada da União, pois o art. 121 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) reservou tal faculdade legiferante à edição de lei complementar (LC)¹. Isso ocasionou incertezas quanto aos impactos da Lei nº 9.099/95 na jurisdição eleitoral, hodiernamente superadas.

Vinte e quatro anos depois, o Congresso aproveitou o denominado Anteprojeto de Lei Anticrime de 2018, encabeçado pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, para adicionar no ordenamento pátrio outro instituto negocial de excepcionalização ao princípio da obrigatoriedade da ação penal: o acordo de não persecução, ora previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, dispositivo incluído pela Lei nº 13.964/2019 (Lei Anticrime).

Ocorre que a Lei nº 13.964/2019 também não fez qualquer consideração ou ressalva quanto à aplicação da nova figura jurídica no âmbito dos crimes eleitorais ou daqueles previstos na Lei Complementar nº 64/90 como desencadeadores de inelegibilidades, as quais foram estabelecidas no escopo de dar efetividade ao mandamento do art. 14, § 9º, da Constituição Federal de 1988². Algumas celeumas quanto à efetivação do acordo de não persecução penal já vêm sendo suscitadas por juristas críticos da redação legal aprovada, mas pouco se tem discutido sobre os impactos dessa novidade normativa na seara eleitoral.

E cumpre esclarecer, não obstante a análise da influência da legislação eleitoral na interpretação do art. 28-A do Código de Processo Penal (CPP) aparente dizer respeito a assunto de importância retida à atuação da Justiça Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral, a conexão se mostra mais ampla, indo muito além da objetiva ponderação de aplicabilidade do novel dispositivo em procedimentos criminais afetos àquela Justiça especializada.

Repare-se, um acordo de não persecução penal homologado na Justiça Estadual ou na Justiça Federal poderia afastar condenações de crimes graves como corrupção, concussão ou peculato (todos do Código Penal), o que afastaria a incidência da hipótese de inelegibilidade do art. 1º, I, “e”, item 1, da Lei Complementar nº 64/90, incluído em 2010 pela icônica Lei da Ficha Limpa, fruto de fortes movimentos populares em prol da moralização da política. Evitaria também a própria suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, III, da Constituição³.

¹ Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. [...]. Esclareça-se que o Código Eleitoral foi recepcionado como LC neste tópico específico.

² § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

³ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; [...]

Conquanto tais consequências políticas já fossem ensejadas pela aplicação na Justiça Eleitoral da suspensão condicional do processo e até da transação penal, o que indica a ausência de incompatibilidade do sobredito comando constitucional ou da legislação complementar a celebração do acordo de não persecução, vê-se um inequívoco alargamento das hipóteses fáticas e da própria gravidade dos delitos passíveis de contemplação por negócios jurídicos que afastam a condenação criminal e todos os seus efeitos próprios.

Vislumbra-se aí um risco de atrofia da eficácia normativa das restrições aos direitos políticos estipuladas pelo ordenamento brasileiro, minando a atual grade de proteção ao nosso processo eleitoral. Essa reflexão adquire grande relevância diante do disposto na parte final do *caput* do art. 28-A do CPP e do estipulado no seu inciso V. O normativo exige uma adequação do acordo de não persecução penal à suficiência da reprovação e da prevenção criminal, permitindo ao Ministério Público a imposição de condições não legisladas, o que abre espaço para se cogitar: seria idônea a exigência de abstenção política ou de renúncia a um cargo eletivo exercido pelo investigado? E qual seria a força jurídica do compromisso?

Já no tocante especificamente aos crimes eleitorais, por infligirem danos à coletividade e ser irreversível o decorrente prejuízo ao regime democrático, o alcance da principal utilidade do acordo de não persecução penal (ANPP) parece inviabilizado. Em adição, um impasse crucial pode ser o próprio desinteresse por políticos – principais praticantes de crimes eleitorais – em confessarem formal e detalhadamente a prática da infração penal, exigência polêmica do art. 28-A do CPP, tanto pela repercussão midiática e social negativa como pela pendência de ações eleitorais cíveis correlatas que possam acarretar cassação de mandato ou inelegibilidade.

2.1. Aspectos gerais do ANPP: histórico, pressupostos e polêmicas

O ANPP foi originalmente introduzido no Brasil por via infralegal, qual seja a Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 181 de agosto de 2017, alterada totalmente no ponto – art. 18 – pela Resolução nº 183 de janeiro de 2018. Ambas foram bastante criticadas enquanto normas formalmente viciadas, mas parcela doutrinária sustenta⁴ que a sua natureza bilateral e benéfica ao investigado exime o art. 18 da Resolução nº 181 de qualquer antijuridicidade. De toda maneira, a questão resta “superada com a entrada em vigor da Lei nº

⁴ BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite Paes. Direito criminal eleitoral: direito processual. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020. p. 133.

13.964/2019, que regulamentou o acordo de não persecução penal, de modo muito parecido com o que fizera o CNMP”⁵. Afinal, a Resolução foi até mais cautelosa que a lei.

De fato, as poucas divergências relevantes entre a dispositivo infralegal e o art. 28-A do CPP se cingem a uma ligeira ampliação das situações passíveis de propositura ANPP e à transferência – do *Parquet* para o juízo da execução – da prerrogativa de indicação da entidade ou comunidade destinatária da prestação pecuniária ou de serviços acordada com o investigado. E como bem assinala Castro⁶, algumas disposições da norma regulamentar do CNMP se demonstram plenamente aplicáveis mesmo não reproduzidas na legislação, como a determinação do registro audiovisual da negociação do ANPP e da confissão circunstanciada, “norma de caráter procedimental, salutar à transparência dos atos de construção do acordo”.

Consta do Relatório do Grupo de Trabalho formado na Câmara Federal para o aprimoramento das proposições legislativas embrionárias da Lei nº 13.964/2019, apelidada de Lei Anticrime, que o ANPP concede “alternativas ao encarceramento sem deixar de aplicar uma sanção penal, além de assegurar a reparação do dano causado. [...] Indiscutivelmente a grande vantagem é o esvaziamento dos fóruns criminais e dos tribunais superiores. Além disso, cabe citar a rápida tramitação dos casos”, desonerando-se o Poder Judiciário e o Ministério Público⁷.

Ontologicamente, por fazer parte do “movimento de despenalização do Direito Penal, tal opção legislativa funda-se em modelo consensual de solução de conflitos e tem como corolário a mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública incondicionada”⁸. Já do ponto de visto prático, é percuciente a descrição por Lima⁹ no sentido de que

[...] cuida-se de negócio jurídico de natureza extrajudicial, necessariamente homologado pelo juízo competente – pelo menos em regra, pelo juiz das garantias (CPP, art. 3º-B, inciso XVII, incluído pela Lei n. 13.964/19) –, celebrado entre o Ministério Público e o autor do fato delituoso – devidamente assistido por seu defensor –, que confessa formal e circunstanciadamente a prática do delito, sujeitando-se ao cumprimento de certas condições não privativas de liberdade, em troca do compromisso do Parquet de não perseguir judicialmente o caso penal extraído

⁵ ARAS, Vladimir. In: CAVALCANTE, André Clarck Nunes; LIMA, Antônio Edilberto Oliveira; PINHEIRO, Igor Pereira; VACCARO, Luciano; ARAS. Lei Anticrime comentada. Leme/SP: JH Mizuno, 2020. p. 179.

⁶ CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020. p. 783.

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. Relatório do Relator, 2 jul. 2019. p. 177. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210103>. Acesso em: 2 abr. 2020.

⁸ GOMES, José Jairo; TEIXEIRA, Danielle Torres. Acordo de não persecução penal e sua aplicação a processos em curso. Migalhas de Peso, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://migalhas.com.br/depeso/325403/acordo-de-nao-persecucao-penal-e-sua-aplicacao-a-processos-em-curso>. Acesso em: 30 mai. 2020.

⁹ LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2020. p. 274.

da investigação penal, leia-se, não oferecer denúncia, declarando-se a extinção da punibilidade caso a avença seja integralmente cumprida.

Alguns aspectos da nova figura jurídica – que foi bem recebida em geral – parecem incontroversos entre os seus comentaristas, como i) a sua natureza híbrida, de direito substantivo e adjetivo; ii) a inocorrência de quaisquer dos efeitos da condenação criminal pela celebração do acordo; iii) a primazia da eficiência na reversão ou compensação das consequências do delito imputado; e iv) a necessidade de atendimento a todos os pressupostos listados no art. 28-A do CPP. Estes, segundo Barros e Paes¹⁰, dividem-se em três camadas.

De início, há cinco requisitos primários no *caput* do art. 28-A: i) presença de indícios criminais veementes; ii) confissão circunstanciada do ato pelo investigado; iii) ato não violento nem com grave ameaça; iv) caráter voluntário do acordo, acompanhado por defensor técnico; v) pena mínima da infração identificada menor que quatro anos. Após, o § 2º daquele traz cinco requisitos secundários: i) não imputação de violência doméstica ou de gênero; ii) investigado não reincidente; iii) não caracterização de delinquência reiterada, habitual ou profissionalizada, exceto se insignificantes¹¹ os ilícitos anteriores; iv) inviabilidade de transação penal; v) não ter o investigado usufruído de ANPP, de transação ou de sursis processual nos últimos cinco anos.

Por fim, há um requisito “subjeto personalíssimo”, qual seja o juízo de valor do *Parquet* na verificação da suficiência do ANPP à reprovação e à prevenção da conduta apurada. Assim, trata-se de “um poderoso instrumento de negociação processual penal que requer uma postura diferenciada por parte dos atores judiciários, antes forjados no confronto, que agora precisam abrir-se para uma lógica negocial, estratégica”¹². Suas cláusulas comportam maior flexibilidade do que no bojo de transação penal ou sursis processual, dado que o art. 28-A do CPP aduz extenso rol de medidas restritivas de direitos cumulativas ou alternativas e o seu inciso V autoriza o Ministério Público a formular alguma outra condição específica para o caso concreto, “desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada”.

Ocorre, porém, que algumas implicações lógicas essenciais do novo texto legal permanecem bastante controvertidas nas incipientes reflexões sobre o tema. A primeira delas é pertinente à gênese da propositura do acordo na situação fática, se configura poder-dever do

¹⁰ BARROS; PAES, op. cit., p. 129-134.

¹¹ A expressão “insignificantes” foi uma escolha legislativa inusitada, induzindo à assimilação de outro conceito jurídico indeterminado. Em que pese o enunciado nº 21 do CNPG e GNCCRIM oriente a interpretação do termo “como delitos de menor potencial ofensivo”, a questão poderá ser polemizada. Afinal, o legislador optou conscientemente por empregar uma palavra mais intensa e proibiu o proveito de ANPP por quem tenha se beneficiado de transação penal nos últimos cinco anos, o que pode sugerir a diferenciação semântica e técnica.

¹² LOPES JÚNIOR, Aury. Direito processual penal. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 273.

Ministério Público ou direito subjetivo do investigado. Para Lima¹³, como o ANPP “deve resultar da convergência de vontades, com necessidade de participação ativa das partes, não nos parece correta a assertiva de que se trata de direito subjetivo do acusado, sob pena de se admitir a possibilidade de o juiz determinar sua realização de ofício”, possibilidade esta defendida por Lopes¹⁴ como uma garantia necessária “da máxima eficácia do sistema de direitos do réu”.

Parece existir maior consistência no primeiro raciocínio citado, tendo em vista o requisito subjetivo personalíssimo presente no art. 28-A do CPP e a ordem do seu § 4º para a aplicação análoga do art. 28 do mesmo código – o qual permite a remessa de procedimento arquivado à instância superior do Ministério Público – caso o *Parquet* não ofereça o ANPP. Ademais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁵ possui o entendimento consolidado de que a “suspensão condicional do processo não é direito subjetivo do acusado, mas sim um dever do Ministério Público”, compreensão esta que se amolda bem aos contornos do ANPP.

A segunda polêmica a ser aqui comentada consiste em debate de direito intertemporal. Existem ao menos três correntes em voga acerca da retroatividade do sobredito art. 28-A no feitos criminais em trâmite: a) subsunção à norma dos fatos típicos consumados anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, desde que ainda não instaurada a ação penal, vertente plasmada no enunciado nº 20 do CNPG e do GNCCRIM¹⁶; b) incidência da alteração legal para todos os processos que ainda não estejam julgados, opinião externada por Lopes e Josita¹⁷; c) necessidade de ser oportunizado o firmamento do ANPP independentemente da fase processual do feito, acepção sustentada por Gomes e Teixeira¹⁸.

A terceira posição apresenta mais fundamentos, quais sejam o princípio da isonomia – pessoas acusadas criminalmente não devem ter benefícios materiais diferentes pela velocidade de cada trâmite processual – e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1719¹⁹, que

¹³ LIMA, op. cit., p. 276.

¹⁴ LOPES, op. cit. p. 279.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. ed. n. 96. Juizados Especiais Criminais - II. Brasília, STJ. 31 jan. 2018. p. 2. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

¹⁶ Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG); Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM). Enunciados interpretativos da Lei Anticrime (Lei nº 13.964/2019). CNPG, 2019. Disponível em: <https://www.cnpg.org.br/index.php/documentos-menu/documentos-publicos>. Acesso em: 30 mai. 2020.

¹⁷ LOPES JÚNIOR, Aury; JOSITA, Higynia. Questões polêmicas do acordo de não persecução penal. Revista Consultor Jurídico, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-06/limite-penal-questoes-polemicas-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹⁸ GOMES; TEIXEIRA, op. cit.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.719. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Acórdão de 16 jun. 2007. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Brasília-DF, 3 ago. 2007.

deu interpretação conforme a Constituição à Lei nº 9.099/95 para autorizar a concessão dos benefícios despenalizadores aduzidos pelo diploma a processos penais já em andamento, sem indicar o momento processual limite para essa aplicação retroativa.

Mas se reputá-lo como o proferimento da decisão originária parece gerar distorções, noutro giro, ignorá-lo nas situações em que já esgotadas as instâncias ordinárias soa desarrazoado e contraproducente. Fato é que, segundo o próprio Ministério Público Federal, já foram firmados pelo menos 776 (setecentos e setenta e seis) ANPP's nos autos de ações penais em curso, conquanto não se discrimine quais os momentos processuais respectivos²⁰.

Destacam-se ainda as celeumas quanto à forma devida de cálculo da pena mínima do delito imputado na proposta de ANPP, à melhor interpretação do limite indicado no art. 28-A para a pena mínima compatível e às consequências da confissão formal e circunstanciada do ilícito. Tais questões serão tratadas oportunamente adiante, conectando-as ao campo eleitoral.

E para além destas instigantes discussões de ordem geral, surgem algumas preocupações específicas quanto ao manejo da nova ferramenta híbrida na apuração de crimes que guardam uma íntima relação, direta ou indireta, com o processo eleitoral. É evidente que o texto do art. 28-A foi idealizado sem temperamento algum objetivando a sua sinergia com a legislação eleitoral. O próprio citado relatório do Grupo de Trabalho da Câmara Federal que analisou as propostas precursoras da Lei Anticrime mencionou a Justiça Eleitoral tão somente ao tratar da coleta de dados para o Banco Nacional Multibiométrico e de Impressões Digitais.

Na redação aprovada e sancionada, a palavra eleitoral aparece só duas vezes, naquele mesmo tópico de cunho administrativo. Um dos efeitos notórios dessa desatenção do Congresso e da própria comunidade jurídica foi a inclusão do juízo de garantias na Lei (Ordinária) nº 13.964/2019 – cuja efetivação foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal por tempo indeterminado²¹ – sem qualquer consideração sobre a Justiça Eleitoral, mesmo se tratando de uma mudança estrutural na lógica da jurisdição de crimes. Naquela Justiça especializada, como outrora elucidado, esse tipo de interferência legislativa só cabe à legislação complementar²².

²⁰ MPF celebra mais de 2 mil acordos de não persecução penal. Procuradoria Geral da República, 16 mar. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-celebra-mais-de-2-mil-acordos-de-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 10 ago. 2020.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.299. Relator: Min. Luiz Fux. Decisão monocrática de 22 jan. 2020. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Brasília-DF, 3 fev. 2020. Apontou-se que um juízo de garantias eleitoral necessitaria de legislação específica a fim de evitar tumultos na dinâmica do funcionamento da Justiça Eleitoral, cujos magistrados não são fixos e provêm da Justiça Comum, acumulando jurisdições, por vezes criminais, não sendo, porém, suscitada a necessidade de lei complementar.

²² Assinalando a inconstitucionalidade formal da extensão dos art. 3-B a 3-F do CPP ao processo penal eleitoral: CASTRO, op. cit., p. 778; LIMA, op. cit., p. 150; PINHEIRO, Igor Pereira. Crimes eleitorais e conexos. Leme/SP: JH Mizuno, 2020. p. 136-138.

Note-se, a alteração legal induz a vigência paralela de dois sistemas processuais penais com lógicas opostas no mesmo Poder Judiciário, o que fragiliza a sua natureza unitária e a harmonia do ordenamento. De maneira semelhante, a acoplagem do ANPP ao nosso sistema processual sem qualquer regra formulada em atenção às peculiaridades das normas que regem o gozo dos direitos políticos e a apuração dos ilícitos eleitorais enseja bastante insegurança.

Foi visto anteriormente que o art. 28-A agregado ao CPP estipulou como um dos requisitos da oferta de ANPP pelo Ministério Público o elemento subjetivo da aferição de suficiência do instrumento bilateral para reprovar a prática delituosa vislumbrada e prevenir a sua ocorrência. Contempla-se conceito jurídico indeterminado cuja interpretação, explana Aras²³, deve “atender a três perspectivas: a da justiça endógena, do caso concreto; a da justiça exógena, sujeita a pesagem e checagem pela opinião pública, no que se chama de *accountability*; e da justiça comparativa, que leva em conta as soluções empregadas em casos semelhantes”. Nesta toada, parece relevante avaliar os impactos eleitorais do benefício penal.

2.2.1. Restrições aos direitos políticos em consequência de condenações criminais

Como alhures anunciado, a entrada em vigor da Lei nº 9.099/95 permitiu que pessoas investigadas ou denunciadas pela prática de muitos ilícitos não precisassem sofrer os efeitos da condenação criminal, entre os quais se encontra a restrição aos direitos políticos, que pode operar em duas modalidades. Como explana Machado²⁴, os direitos políticos compreendem tanto a capacidade eleitoral ativa (direito ao sufrágio em eleições, referendos e plebiscitos, à propositura de ação popular e à iniciativa formal de projeto de lei) quanto a passiva (direito a ser candidato), e como são “de natureza constitucional e fundamental, somente podem ser restringidos nos termos previstos na própria Carta Magna e de suas normas complementares”.

No art. 15, III, da CF/88, consta como consequência da condenação criminal transitada em julgado a suspensão de direitos políticos, a qual suprime a capacidade eleitoral ativa e a passiva do sujeito pelo prazo de cumprimento das imposições da decisão penal, ainda que referentes às sanções meramente restritivas de direitos²⁵. Já na Lei Complementar nº 64/90, por

²³ ARAS, et al., op. cit., p. 198.

²⁴ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016. p. 48-53.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 601.182. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acórdão de 8 mai. 2019. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 2 out. 2019. No mesmo sentido dispõe a Súmula nº 61 do Tribunal Superior Eleitoral: “O prazo concernente à hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, e, da LC nº 64/90 projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa”.

delegação do art. 14, § 9º, da Carta, é atribuído à condenação criminal pela prática de determinados tipos de delitos – listados na alínea “e” do art. 1º, I, do diploma legal – o efeito de inibição da capacidade eleitoral passiva somente, resumido no termo “inelegibilidade”.

Esta, após alteração promovida pela chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), incide a partir da decisão colegiada ou da singular com trânsito em julgado e perdura até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos depois de cumprida(s) a(s) pena(s) imposta(s). Ambas as espécies de restrição dos direitos políticos são alicerçadas na ideia de moralidade para o exercício da cidadania, sendo indesejável a influência nos rumos estatais de um indivíduo que “demonstra um desprezo pelos bens jurídicos mais caros ao ordenamento ou à própria cidadania”²⁶. Enquanto fundamento específico das causas de inelegibilidade, o princípio da moralidade está explícito no art. 14, § 9º, da CF/88 como filtro à ocupação do poder público²⁷.

A norma eleitoral acima é, em essência, um desdobramento preventivo dos princípios da moralidade e da probidade administrativas. Afinal, se uma pessoa não se apresenta disposta a respeitar certas regras de convívio social que foram formuladas no escopo de proporcionar o “bem comum” em seu plano mais objetivo, é provável que – em assumindo um cargo eletivo – esse indivíduo exerça o poder político obtido sem priorizar o interesse público acima do seu.

Em que pese o meio mais adequado e orgânico de moralização da política seja a educação cidadã para o voto consciente, essa evolução tem sido demasiado lenta no Brasil. Fato é que a ampla exposição das “mazelas da vida política nacional, da corrupção às promessas descumpridas conduzem a opinião pública a defender reiteradas reformas legais”²⁸, o que impulsionou o legislador a editar a LC nº 135/2010, com a clara intenção de amenizar a apatia popular durante os processos eleitorais, à semelhança do que fora feito ao tempo da própria criação da Justiça Eleitoral em 1932 como o bastião da democracia²⁹. Como enfatiza Coêlho³⁰:

A não observância aos princípios da moralidade e da probidade administrativa contribui para a corrupção e deterioração das estruturas sociais e econômicas de uma sociedade, agravando os problemas enfrentados e gerando déficit nos variados setores destinados ao bem-estar da população, como a educação e a saúde. O legislador, ao editar a Lei Complementar nº 135/2010, estabeleceu critério mais rigoroso, limitando o exercício do *ius honorum*, prestigiando tanto a soberania popular quanto os postulados de moralidade e ética consignados no art. 14, § 9º da Constituição Federal.

²⁶ MACHADO, op. cit., p. 55.

²⁷ Ibid., p. 177.

²⁸ NEISSER, Fernando Gaspar. Crime e mentira na política. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 35.

²⁹ Ibid., p. 29.

³⁰ COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 46.

Constam do art. 1º, I, “e” da LC nº 64/90 as seguintes categorias de delitos, nesta ordem: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. os falimentares, contra o patrimônio privado, o sistema ou o mercado financeiro; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais (realce-se); 5. de abuso de autoridade, quando houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens ou vantagens; 7. de tráfico de entorpecentes e afins, de racismo, tortura, de terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticado por organização criminosa, quadrilha ou bando.

2.2.2. Renúncia ao exercício de direitos e cargos políticos como cláusula especial do ANPP

Se de um lado a Lei da Ficha Limpa – impulsionada por iniciativa popular de projeto de lei – alargou as hipóteses e os prazos das inelegibilidades infraconstitucionais, de outro foi ressalvado no § 4º do art. 1º, I, da LC nº 64/90 que a supressão da capacidade eleitoral passiva não se opera nos casos de crime culposo, apurável em ação privada ou de menor potencial ofensivo. Logo, o emprego da transação penal deixou de afastar eventuais causas de inelegibilidade. No entanto, muitos dos tipos penais aludidos naquele dispositivo, apesar de não transacionáveis, comportam o benefício do *sursis processual*, para delitos de pena mínima não superior a um ano. E é pacífica a idoneidade da concessão da vantagem penal nessas situações.

Ou seja, permaneceu possível a celebração de negócio jurídico despenalizador quando imputada infração penal cuja perpetração é entendida pelo ordenamento como objetivamente desmoralizante para o exercício de cargos eletivos. Por corolário, inexistiu óbice apriorístico à propositura de ANPP relativo ao suposto cometimento de crime para o qual a legislação prevê a consequência automática, eventualmente, de inelegibilidade.

Em sentido oposto, conquanto abordando a figura do acordo de não persecução cível incluído no art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) pela Lei Anticrime, Pinheiro³¹ enxerga uma inconstitucionalidade formal insanável no emprego do instrumento consensual idealizado na supracitada Lei nº 13.964/2019 para o processamento de ilícitos que ensejem a restrição aos direitos fundamentais políticos passivos reservada pelo texto constitucional à legislação complementar, com um viés anticorrupção.

Para o autor, autorizar o arquivamento negociado de uma investigação que tenha colhido elementos probatórios – em tese – suficientes para justificar condenação judicial específica para

³¹ PINHEIRO et al., op. cit., p. 142-143.

a qual o ordenamento atribui o efeito de supressão da capacidade eleitoral passiva do réu representaria uma burla ao art. 14, § 9º, da CF/88, que é efetivado por meio da LC nº 64/90. A tese formulada ainda adiciona que se permitir o acordo mesmo diante de infração causadora de inelegibilidade tornaria discricionária a efetivação do CF/88 e da LC nº 64/90 e violaria o princípio do não retrocesso extensível ao combate à corrupção, assim enfatizando aquela³²:

A via judicial, nesse caso, é imperativa, pois, sendo, repetitivo, a CONDENAÇÃO JUDICIAL é o PRESSUPOSTO LEGAL OBRIGATÓRIO para o surgimento dessa inelegibilidade, não podendo o acordo criado por lei ordinária dar poder aos legitimados ativos para decidirem quais casos poderão ir a análise do Poder Judiciário e, potencialmente, gerar condenação com o respectivo surgimento de inelegibilidade, e quais não irão a julgamento sem gerá-la.

Apesar de concatenado e envolvente, o raciocínio exposto não emana prosperidade no atual panorama jurídico brasileiro, como previamente indicado. Se não é vislumbrada qualquer inconstitucionalidade – formal ou material – na obstrução da incidência da inelegibilidade atraída pela suposta prática de certo crime quando tal fato é submetido a sursis processual, impedindo-se assim a possível condenação judicial do investigado, por que restaria configurada uma inconstitucionalidade formal na proposição de ANPP nessas mesmas circunstâncias?

Em adição, frise-se que mesmo os crimes de menor potencial ofensivo geram suspensão dos direitos políticos se proferida condenação definitiva, algo que não obstaculiza a transação penal. Ora, se a aplicação deste instituto não viola o art. 15, III, da CF/88, o qual impõe a suspensão dos direitos políticos pelo trânsito em julgado de qualquer decisão criminal favorável à acusação, também não há razão para que o emprego do ANPP diante dos delitos aludidos pela LC nº 64/90 como causas de inelegibilidade implique violação indireta ao texto constitucional.

Porém, não é razoável que o tratamento negocial do ANPP diante de delitos ensejadores de inelegibilidades seja o comum. Inclusive, o assunto foi pauta da única reunião presencial do contemporâneo titular da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE) realizada presencialmente com os 27 Procuradores Regionais Eleitorais ao início do ano de 2020, conforme informações obtidas internamente na Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) do Ceará. O chefe do Ministério Público demonstrou preocupação com o risco de a propositura de ANPP's ser banalizada como uma ferramenta prescindível de cautela.

É importante se reparar que a grande maioria dos crimes englobados pelo art. 1º, I, "e", da LC nº 64/90 pode ser objeto de ANPP, tal como a maior parte dos delitos legislados. Portanto, se for ignorada a circunstância da infração penal estar prevista como geradora de

³² Ibid., p. 143.

inelegibilidade, a eficácia do princípio eleitoral da moralidade e do dispositivo constitucional correlato será praticamente esvaziada. “Graves casos de corrupção lato sensu não são em regra elegíveis para a celebração de ANPP”, exemplifica com lucidez Aras³³. A rigor, a simples inserção legislativa do delito vislumbrado pelo *Parquet* no rol de inelegibilidades cominadas é um critério objetivo relevante para ser formado o juízo de valor sobre a suficiência do pacto.

Analisando-o junto às demais circunstâncias, seja da prática do ilícito apurado (justiça endógena) ou da repercussão social da conduta (justiça exógena), o Ministério Público pode concluir – fundamentadamente – pelo desinteresse no ANPP ou não, sendo interessante que os centros de apoio operacional às promotorias e as câmaras de coordenação e revisão do Ministério Público Federal emitam orientações (justiça comparativa). Mas se oportunizado o benefício, os ônus advindos do instrumento devem ser recrudescidos ou complementados por obrigação atípica. Aliás, aumentar a multa ou o prazo da prestação de serviços, muitas vezes, terá baixa efetividade no resguardo aos bens jurídicos tutelados pelo art. 14, § 9º, da CF/88.

Destarte, notória a autorização do inciso V do art. 28-A do CPP à personalização do negócio jurídico, se a infração penal imputada estiver abrangida pelo dispositivo inaugural da LC nº 64/90, em prestígio ao princípio da moralidade eleitoral, cabe se impor ao investigado o seu comprometimento à renúncia do exercício do *jus honorum* (candidatura). “É medida de defesa social que, a nosso ver, pode ser incluída na proposta, desde que, como a lei demanda, seja proporcional”, endossam Gonçalves e Taberti³⁴, ressaltando as seguintes ponderações.

Ora, a inelegibilidade desencadeada por uma das hipóteses do art. 1, I, “e”, daquele diploma perdura da condenação colegiada ainda recorrível até findos os oito anos posteriores ao exaurimento das penalidades consolidadas jurisdicionalmente. Esse lapso temporal tende a significar quase duas décadas de supressão à capacidade eleitoral passiva do apenado, risco que desaparece com o firmamento do ANPP convencional. A opção legislativa complementar não é isenta de críticas (sendo hoje suscitada até a sua inconveniência³⁵), mas é a que vigora com a chancela da Suprema Corte³⁶, de modo que banalizar a robustez da vantagem política obtida pelo instituto despenalizador afeta a estabilidade da regulação do regime democrático.

³³ Ibid., op. cit. p. 236.

³⁴ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos; TABERTI, Vera Lúcia. Acordo de não persecução penal nos crimes eleitorais. Seria estranho se o Ministério Público Eleitoral pudesse oferecer acordo apenas para crimes conexos. JOTA, Brasília, 2 mar. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-de-nao-persecucao-penal-nos-crimes-eleitorais-02032020. Acesso em: 4 abril. 2020.

³⁵ O art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos autoriza pouquíssimas hipóteses de inelegibilidade.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de 16 fev. 2012. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 29 jun. 2012.

Não obstante, caso a solução adotada na estruturação do ANPP seja “incluir o mesmo tempo de inelegibilidade, as propostas terão menor chance de aceitação. Todavia, um período menor pode ser adequada medida de defesa social, sem deixar de interessar aos destinatários da proposição”³⁷. Na definição de um prazo razoável, podem ser usados parâmetros como a natureza do crime – sendo os eleitorais e os diretamente relacionados à Administração Pública ou à ordem econômica propensos a menor abatimento – e as penas mínima e máxima típicas.

E se esclarece: a obrigação de não fazer consistente em não concorrer a cargos eletivos por alguns anos não equivalerá a hipótese de restrição a direitos políticos, e sim “meramente de consenso, baseado na autonomia da vontade do autor do crime ou do ato ímprobo, que, dispondo de seus direitos políticos em troca de um benefício, cessa sua atividade político-eleitoral por um certo prazo”³⁸. Em que pese o *jus honorum* ser direito fundamental, também o é a liberdade de locomoção, a qual é parcialmente renunciável pelo investigado em prol do afastamento do risco de privação da sua liberdade, a teor do art. 89, § 1º, da Lei nº 9.099/95³⁹.

Ante ao discorrido, não restam dúvidas no tangente à proporcionalidade da condição e à sua compatibilidade com os ilícitos. Outras medidas igualmente idôneas e pertinentes em face de crimes geradores de inelegibilidade seriam cláusulas de renúncia ao exercício de cargos partidários e de cargos públicos (comissionados, pelo menos), ou à “participação de licitações do Poder Público”⁴⁰ quando o investigado for empresário. Afinal, a obrigação de não se candidatar pode não ser efetiva para boa parte dos supostos infratores, e não só dos agentes classicamente privados, porque muitos políticos tradicionais permanecem anos sem mandato popular, ocupando cargos de confiança na Administração ou de direção partidária.

É imperioso observar que, embora se enquadre como uma condição atípica no tocante ao art. 26-A do CPP, o ônus de restrição ao desempenho de atividades funcionais vinculadas ao erário está tipificado na nossa legislação criminal como modalidade de interdição temporária de direitos. “Vale salientar que o próprio Código Penal, em seu art. 47, I, contempla a pena de proibição de exercício de mandato eletivo como modalidade de restrição de direito”, assevera Gomes⁴¹. Na verdade, o dispositivo citado é mais amplo ainda, indicando a possibilidade de

³⁷ GONÇALVES; TABERTI, op. cit.

³⁸ ARAS et al., op. cit., p. 237.

³⁹ § 1º Aceita a proposta pelo acusado e seu defensor, na presença do Juiz, este, recebendo a denúncia, poderá suspender o processo, submetendo o acusado a período de prova, sob as seguintes condições: I - reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; II - proibição de freqüentar determinados lugares; III - proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do Juiz; IV - comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades.

⁴⁰ ARAS et al., op. cit., p. 236.

⁴¹ GOMES, op. cit., p. 19.

“proibição do exercício de cargo, função ou atividade pública, bem como de mandato eletivo”, o que endossa diretamente as cláusulas ora sugeridas como apropriadas.

Entretanto, nos casos em que também for cabível a suspensão condicional do processo, convém se adotar uma cláusula especial mais leve, ou até dela se abrir mão. Afinal, em sendo a proposta de ANPP mais rígida do que a perspectiva do *sursis* processual, o qual não exige a confissão do ilícito nem possibilita ao Ministério Público a exigência de obrigações atípicas, provavelmente o investigado optará por recusar o acordo extrajudicial e aguardar a proposta benéfica da Lei nº 9.099/95, cenário que acarreta maior ônus à máquina judiciária e ao órgão acusatório. Se de um lado o descumprimento do ANPP serve de motivo para não ser proposta a suspensão do processo (art. 28-A, § 11, do CPP), a sua recusa, em regra, não parece servir.

É interessante notar que, embora o art. 89 da Lei nº 9.099/95 não faculte ao Ministério Público a especificação de condições restritivas especiais em troca do benefício da suspensão da lide, consta do § 2º do mesmo normativo o seguinte: “O Juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado”. Ora, tendo em conta o disposto no já transcrito art. 47, I, do Código Penal, torna-se cristalina a possibilidade de determinação pelo magistrado – como parte do ônus à obtenção do privilégio do *sursis* processual – à renúncia temporária ao exercício de cargos públicos ou partidários quando a natureza do crime denunciado assim sugerir, mas isso nunca ocorre hoje.

De todo modo, urge se consignar que eventual cláusula de renúncia ao exercício de direitos políticos em ANPP – justamente por não importar em restrição jurídica à capacidade eleitoral – não poderá ser considerada pela Justiça Eleitoral em processo de pedido de registro de candidatura para justificar o seu indeferimento. A postulação de candidatura por quem se comprometeu a não concorrer a cargos eletivos em determinado período não encontra nenhum impedimento na legislação eleitoral ou na civil, configurando simplesmente uma quebra do pacto extrajudicial a legitimar o Ministério Público para o resgate da persecução penal.

Pontua Aras que essa retomada da pretensão punitiva só terá espaço após notificado o juiz da execução (art. 28-A, § 10, do CPP) e ouvido o investigado⁴². Tal interpretação merece pleno endosso, em prestígio ao princípio constitucional do contraditório, mesmo caso a probabilidade de justificativas plausíveis seja baixa, a não ser que se defina no próprio ANPP o ônus de comunicação espontânea pelo beneficiado da necessidade de inadimplemento⁴³. Também não se vê óbice à coleta da explicação diretamente pelo órgão acusatório com

⁴² ARAS et al., op. cit., p. 227.

⁴³ Ibid., p. 229.

consequente remessa ao juiz que avaliará a rescisão negocial, opção mais eficiente. Por isso, deve se instaurar procedimento administrativo para se acompanhar o adimplemento do ANPP.

Registre, contudo, que os juízes de execução penal não terão competência para acompanhar as obrigações pactuadas em ANPP's relativos à perpetração de crimes eleitorais, e tampouco para a rescisão do negócio bilateral solene. Explicam Gonçalves e Taberti que “incumbe ao juízo eleitoral o acompanhamento de condições não carcerárias, havendo remessa para o juiz das execuções – comum, estadual – apenas se for caso de cumprimento de pena carcerária”⁴⁴. Tal orientação doutrinária se mostra inteiramente sincronizada com o assentado no art. 1º, §2º, da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.618 de maio de 2020.⁴⁵

2.3. Aplicabilidade do ANPP aos crimes eleitorais

No Brasil, por ser o Direito Eleitoral um campo de abordagem jurídica muito especializado em seus conceitos e excêntrico em sua lógica operacional, ao qual está inexoravelmente atrelado o estudo dos crimes eleitorais, parece emanar até hoje de robusta parcela dos operadores do direito uma taxação desse tipo de infrações penais como hipóteses complexas e de incidência limitada aos semestres em que ocorram eleições, conquanto várias daquelas possam se consumir em qualquer mês de ano eleitoral ou até a qualquer tempo⁴⁶.

Somando-se isso ao fato de que são julgados exclusivamente pela Justiça Eleitoral (competência absoluta em razão da matéria), o estudo dos crimes eleitorais acabou por ser deixado de lado tanto por “criminalistas” quanto por “eleitoralistas”, que tendem a focar nas normas eleitorais cíveis. A importância dada ao entendimento da jurisdição eleitoral criminal só ganhou mais relevo com a recente decisão da Suprema Corte que – em meio à alta de investigações sobre organizações criminosas e lavagem de dinheiro com finalidades eleitorais – confirmou a competência absoluta da Justiça Eleitoral para julgar também os delitos comuns que, a priori de competência da Justiça Federal, se afigurem conexos a crimes eleitorais⁴⁷.

A rigor, “crime eleitoral é apenas uma especificação do crime em geral, com a particularidade de objetivar a proteção de bens e valores político-eleitorais caros à vida

⁴⁴ GONÇALVES; TABERTI, op. cit.

⁴⁵ § 2º A execução das sentenças penais condenatórias competirá ao juiz da zona eleitoral da condenação, com exceção daquelas em que for aplicada pena privativa de liberdade, cuja execução caberá à Vara de Execuções Penais do Tribunal de Justiça do Estado.

⁴⁶ PINHEIRO, op. cit., p. 46-47.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.435. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 14 mar. 2019. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 1º ago. 2019.

coletiva”⁴⁸, aviltando diretamente a higidez funcional do regime democrático. Ocorre que esta particularidade desencadeia uma série de outros aspectos singulares no âmbito criminal eleitoral. O mais óbvio deles é que “o ofendido é a própria sociedade, por se tratarem de crimes vagos, protetores da lisura e legitimidade do pleito”⁴⁹. Também são características marcantes a inerência do dolo como elemento daquelas condutas típicas e a apuração destas sempre mediante ação pública incondicionada, submetida a rito com certas regras especiais⁵⁰.

Apesar da existência de algumas normas específicas, o Direito Eleitoral Criminal “não conta com um arcabouço teórico-dogmático processual próprio que tenha por objeto o conhecimento e julgamento de crimes eleitorais”⁵¹, os quais são apurados “na generalidade, pelas regras do Código de Processo Penal”⁵², como esclarece o art. 364 do Código Eleitoral⁵³.

O dispositivo deve ser compatibilizado com art. 121 da CF/88 – que limita o disciplinamento da competência da Justiça Eleitoral à legislação complementar⁵⁴ – e com “as particularidades e os bens jurídicos próprios do Direito Eleitoral”⁵⁵. É aí que surge os seguintes questionamentos: o acordo de não persecução penal inserido pela Lei nº 13.964/2019 no CPP é automaticamente extensível aos procedimentos precursores de ações penais eleitorais? Se sim, quais as modulações necessárias para a melhor adequação do instituto à seara eleitoral criminal e quais as circunstâncias fáticas a esta atinentes que poderão dificultar o firmamento do ANPP?

2.3.1. Histórico da implementação de institutos despenalizadores na Justiça Eleitoral

A opinião da doutrina processual penal – especializada no campo eleitoral ou não – é uníssona em confirmar a possibilidade acordos de ANPP’s eleitorais. Essa vasta concordância não é uma surpresa, por dois motivos simples: i) “dentre as vedações para realização do Acordo [...] não há qualquer menção ao crimes eleitorais”⁵⁶; ii) resta pacificada a aplicabilidade dos

⁴⁸ GOMES, José Jairo. Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 3.

⁴⁹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 174.

⁵⁰ COELHO, op. cit., p. 369-370.

⁵¹ GOMES, op. cit., p. 310. No exato sentido:

⁵² PINHEIRO, op. cit., p. 135.

⁵³ Art. 364. No processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito, aplicar-se-á, como lei subsidiária ou supletiva, o Código de Processo Penal.

⁵⁴ Conquanto o Código Eleitoral seja uma lei ordinária, desde a promulgação da CF/88, seus comandos relativos à estrutura e às competências dos órgãos da Justiça Eleitoral são dotados de *status* de lei complementar.

⁵⁵ GOMES, op. cit., p. 310.

⁵⁶ BARROS; PAES, op. cit., p. 136.

institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95 na Justiça Eleitoral, mesmo sem incidir uma norma explícita na legislação sobre a extensibilidade destes à seara especializada.

Não obstante, esta lei ordinária chegou a provocar certa celeuma no tangente à sua aplicabilidade às ações penais eleitorais, discutindo-se tanto se era viável o emprego dos negócios jurídicos processuais implementados quanto qual o órgão jurisdicional que aplicaria os novos institutos em face de delitos eleitorais. A primeira dúvida perdeu sua intensidade com a alteração do art. 61 daquele diploma no ano de 2001 retirando a ressalva à previsão de procedimentos especiais, mudança mantida na Lei nº 11.313/2006. Como narra Magalhães⁵⁷:

O conceito de crime de menor potencial ofensivo originariamente previsto no art. 61 da Lei nº 9.099/95 dizia respeito às contravenções e crimes a que a lei cominasse pena máxima não superior a um ano, excetuados os casos em que a lei previsse procedimento especial. Com a superveniência das Leis nº 10.259/2001 e nº 11.313/2006 esse conceito inicial sofreu alteração, passando a abranger as contravenções e crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 anos, cumulada ou não com multa.

Ocorre que o Tribunal Superior Eleitoral pacificou aquelas duas questões ainda em 2005, quando assentou a necessidade de observância pela jurisdição eleitoral – a qual não perdeu a competência sobre os crimes eleitorais menos graves – dos instrumentos trazidos na Lei nº 9.099/95, nos ditames das balizas ali expostas, “desde que não se tenha tipo penal que, por si próprio, acarrete conseqüências diversas das relativas à pena restritiva de liberdade e de multa”⁵⁸. Ou seja, a transação penal e a suspensão do processo são ferramentas concedidas à Justiça Eleitoral também, sempre que a pena máxima ou mínima do delito imputado permitir.

Porém, não será possível a substituição da persecução penal pelo consenso se o tipo penal identificado no procedimento investigatório trazer “sanções específicas de cassação de registro do candidato (artigo 334 do CE), cancelamento do diploma (artigo 11, V, da Lei nº 6.091/74) e suspensão do funcionamento de diretórios partidários (artigo 336, do CE)”⁵⁹. Sim, o Código Eleitoral⁶⁰ estipula uma sanção criminal de natureza extrapenal aos órgãos municipais

⁵⁷ MAGALHÃES, Kelsen de França. Aplicabilidade das Leis nº 9.099/95 e nº 10.259/2001 aos crimes eleitorais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Penal e Processo Penal Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119-146. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 8.)

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 25.137. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 7 jul. 2005. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Brasília-DF, 16 set. 2005.

⁵⁹ PINHEIRO, op. cit., p. 78.

⁶⁰ Art. 336. Na sentença que julgar ação penal pela infração de qualquer dos arts. 322, 323, 324, 325, 326, 328, 329, 331, 332, 333, 334 e 335, deve o juiz verificar, de acordo com o seu livre convencimento, se o diretório local do partido, por qualquer dos seus membros, concorreu para a prática de delito, ou dela se beneficiou conscientemente. Parágrafo único. Nesse caso, imporá o juiz ao diretório responsável pena de suspensão de sua atividade eleitoral por prazo de 6 a 12 meses, agravada até o dobro nas reincidências.

de agremiações políticas que contribuam ou aquiesçam com a prática de determinados delitos eleitorais, previsão esta elucidativa da ignorada impropriedade do consolidado mito jurídico de que a persecução penal de pessoas jurídicas é hipótese restrita à apuração de delitos ambientais.

Observe-se que aquelas sanções de ordem política cominadas pela legislação especial a pessoas físicas diferem daquelas consequências assinaladas no art. 92, I, da Parte Geral do Código Penal⁶¹, aplicável aos crimes eleitorais (art. 287 do Código Eleitoral). Por mais que os tipos penais em que foi prevista não revelem concatenação lógica nas escolhas legislativas, a cassação de registro ou diploma de candidato é efeito primário da condenação fundamentado na garantia da higidez das eleições, “não havendo como transigir em relação à cassação do registro”⁶². Já a lei geral “estabelece como efeito secundário da condenação a perda de mandato eletivo”⁶³ ou outra investidura pública para proteger a Administração, não a soberania popular.

Se o emprego automático das possibilidades de transação penal e de sursis processual na Justiça Eleitoral foi avalizado pela doutrina e pela jurisprudência como a regra geral, sem se entender violado o art. 121 da CF/88 e tampouco o preceito da prevalência dos procedimentos processuais especiais sobre os comuns, não persiste razão preliminar alguma para a recusa à imediata extensão à seara eleitoral do instituto consensual inaugurado com o art. 28-A do CPP. A inovação legal representa mais um passo na esteira do desenvolvimento, no Brasil, do “Direito Penal de segunda velocidade”⁶⁴, caracterizado pelo impulso ao desencarceramento e pela priorização de vias alternativas de punição do investigado com a efetiva reparação do dano.

2.3.2. Restrições peremptórias ao cabimento de ANPP para os crimes eleitorais

A exata lógica perfilhada na análise da viabilidade dos negócios jurídicos disciplinados na Lei nº 9.099/95 para o processamento de crimes eleitorais deverá nortear também a cogitação da propositura de ANPP's eleitoral. Consoante Pinheiro, sendo o objeto de uma investigação criminal a prática de delito ao qual a legislação eleitoral comina sanção política, descaberá a pactuação substitutiva, pois o art. 28-A do CPP “estabeleceu, tal qual o fez o legislador naqueles

⁶¹ Art. 92 - São também efeitos da condenação:

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

⁶² CASTRO, op. cit. p. 777.

⁶³ GOMES, op. cit., p. 39.

⁶⁴ BARROS; PAES, op. cit., p. 131.

institutos despenalizadores e consensuais, o *quantum* da pena como pressuposto inicial e objetivo para o gozo desse benefício extraprocessual”⁶⁵. Castro acompanha essa conclusão, enfatizando que “em situações tais é necessário o pronunciamento do Poder Judiciário”⁶⁶.

Entretanto, quanto às eleições majoritárias, só incide o referido obstáculo à celebração de negócios jurídicos criminais se o investigado, nas hipóteses do art. 334 do Código Eleitoral⁶⁷ ou do art. 11, V, da Lei nº 6.091/74⁶⁸, tiver conquistado mandato popular no processo eleitoral afetado pela infração. Se aquele não foi eleito ou não foi o beneficiário político da conduta, não há objeto para a pena de cassação, podendo o órgão ministerial investigante oferecer transação penal e, se frustrada a tratativa, ajustar a suspensão do processo penal instaurado. No caso do sobredito art. 11, V, não há punição ao candidato não eleito, não podendo este sequer ser investigado. Já candidatos proporcionais não eleitos também são diplomados, como suplentes.

O mesmo raciocínio abrange o processamento dos delitos mencionados no art. 336 do Código (exceto o do sobredito art. 334, se o candidato beneficiado foi eleito) em relação às pessoas físicas investigadas, pois serão insuscetíveis a qualquer sanção política. Inclusive, em caso de concurso de agentes, não há impedimento ao ajuste de ANPP “para um ou para mais de um ou para todos os suspeitos”, podendo ser apresentada denúncia criminal em paralelo à execução de ANPP vinculado aos idênticos fatos – ou a parcela destes – abordados na peça acusatória quando parte dos coautores ou dos partícipes não preencher os requisitos explícitos e implícitos no art. 28-A do CPP ou rejeitar as cláusulas insistidas pelo Ministério Público⁶⁹.

Esse fracionamento, no entanto, propicia uma situação na qual os investigados não beneficiados pelo ANPP sejam denunciados e ao cabo absolvidos pela jurisdição competente por falta de provas contundentes da materialidade do crime, da culpabilidade dos agentes ou até da tipicidade dos fatos, ao passo que aqueles suspeitos contemplados pelo pacto poderiam se considerar desonerados das obrigações pendentes contidas naquele. Se a própria Justiça

⁶⁵ PINHEIRO, op. cit., p. 78.

⁶⁶ CASTRO, op. cit. p. 783.

⁶⁷ Art. 334. Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores: Pena – detenção de seis meses a um ano e cassação do registro se o responsável for candidato.

⁶⁸ Art. 11. Constitui crime eleitoral: [...]

V - utilizar em campanha eleitoral, no decurso dos 90 (noventa) dias que antecedem o pleito, veículos e embarcações pertencentes à União, Estados, Territórios, Municípios e respectivas autarquias e sociedades de economia mista: Pena - cancelamento do registro do candidato ou de seu diploma, se já houver sido proclamado eleito.

Parágrafo único. O responsável, pela guarda do veículo ou da embarcação, será punido com a pena de detenção, de 15 (quinze) dias a 6 (seis) meses, e pagamento de 60 (sessenta) a 100 (cem) dias-multa.

⁶⁹ ARAS et al., op. cit., p. 233.

declarou improcedente a tese acusatória, e não por questões limitadas a investigado específico, persistiria algum sentido no cumprimento das medidas repressivas estipuladas?

A resposta deve ser positiva, vez que o ANPP é um instrumento negocial que erige condições voluntariamente consentidas com “natureza jurídica de obrigações de fazer, de não fazer ou de dar ou entregar coisa”⁷⁰. “Não se trata de pena, justamente por faltar uma das características fundamentais de toda e qualquer pena, qual seja, a imperatividade”⁷¹. De fato, a celebração do pacto é precedida de uma análise estratégica por cada parte, considerando-se os riscos e os argumentos de cada lado. E é preciso se reconhecer que as decisões judiciais não são imunes a equívocos nem a imprecisões jurídicas ou fáticas, sendo que o próprio princípio *in dubio pro reo* enseja certas vulnerabilidades decisória.

Fato é que, julgando um recurso criminal interposto em ação penal cujos acusados foram absolvidos por ausência de materialidade das imputações acusatórias, após parte dos investigados terem sido beneficiados pela celebração de um ANPP, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Estado do Piauí manteve a sentença absolutória da 98ª Zona Eleitoral sem tecer qualquer sinalização acerca da prejudicialidade superveniente do pacto firmado com os demais suspeitos envolvidos na denúncia ministerial⁷².

Repare-se que a propositura de ANPP eleitoral só terá espaço quando o objeto do inquérito policial ou do procedimento ministerial não configurar infração eleitoral de menor potencial ofensivo (pena máxima menor ou igual a dois anos, cumulada com multa ou não). A regra está insculpida no inciso I do art. 26-A, § 2º, do CPP, que veda o novel instituto quando “cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais”. A parte final do comando suscita uma incerteza quanto à adequada leitura jurídica a lhe ser deferida. Uma interpretação literal excluiria sua incidência dos crimes de baixa gravidade sob processamento na Justiça Eleitoral, mas é provável que esta tenha sido meramente esquecida pelo legislador.

De fato, o único fundamento para se justificar um tratamento diverso na Justiça Eleitoral nesse ponto específico seria o fato de que, na Justiça especializada, o mesmo órgão judicial tem competência para processar os crimes de menor potencial ofensivos e os demais. Ou seja, estaria se pressupondo ser a finalidade do art. 28-A, § 2º, I, do CPP impedir que os juízos incompetentes para homologar transação penal ou proferir decisão sobre determinado delito possam homologar ANPP para a mesma infração, à luz da estrutura da Justiça Comum.

⁷⁰ Ibid., p. 207.

⁷¹ LIMA, op. cit., 283.

⁷² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Recurso Criminal nº 060042252. Relator: Dr. Aderson Antônio Brito Nogueira. Teresina, 22 out. 2019. Publicação: DJe – Diário de Justiça eletrônico, Teresina, 12 nov. 2019.

A doutrina não tem se debruçado nessa questão, limitando-se a reforçar que “se o investigado por crime eleitoral tiver direito a transação penal – boa parte dos crimes eleitorais é de menor potencial ofensivo – o acordo será incabível”⁷³. Incoerentemente, complementam Gonçalves e Tarbeti que, no campo eleitoral, “com apenas três exceções, todos os crimes têm pena mínima inferior a quatro anos, sendo, portanto, elegíveis ao acordo”. Ora, se a maioria dos delitos espalhados na legislação eleitoral é passível de resolução transacional, os que comportam a negociação de ANPP constituem, na verdade, a minoria.

A propósito, aponta Pinheiro que das 91 (noventa e uma) infrações penais de competência da Justiça Eleitoral encontradas no ordenamento pátrio – incluindo as que contemporaneamente são reputadas como tipos não recepcionados pela CF/88, revogados tacitamente por lei ou cronicamente defasados⁷⁴ – 54 (cinquenta e quatro) estão sujeitas à transação penal e 27 (vinte e sete) ao ANPP, sendo que 18 (dezoito) destas últimas também se adequam ao benefício da suspensão condicional do processo⁷⁵.

Esse panorama, que levou em conta as seis leis brasileiras que contêm tipificações penais eleitorais (Código Eleitoral, alterado pela Lei Anticrime para a adição do art. 326-A, Leis Ordinárias nº 6.901/74, nº 6.996/82, nº 7.021/82, nº 9.504/97 e Lei Complementar nº 64/90) se mostra o mais completo e acurado entre os visualizados na doutrina atualmente. Destaque-se que muitos delitos expostos no Código Eleitoral possuem a pena mínima de reclusão oculta, o que significa – consoante o art. 284 do *codex* – uma pena-base de um ano. Todavia, convém se fazer uma ressalva quanto ao alegado número de ilícitos sujeitos a ANPP.

Mas antes, faz-se interessante comentar sobre a aparente leniência do Código Eleitoral com as hipóteses delituosas, sendo muitos crimes relevantes apenados com sanções módicas, sujeitas a transação penal ou suspensão condicional do processo inclusive. Perceba-se, todavia, que os tipos legais estipulados quando da edição do referido *códex* – até hoje preservados na totalidade da redação original – são predecessores à inauguração legal daqueles instrumentos despenalizadores, o que em certa medida explica a postura do legislador de 1965. No entanto, o legislador mais contemporâneo – ao invés de reformar o Código Eleitoral para modernizá-lo – fomentou a desproporcionalidade ao redigir, por exemplo, o art. 72, III, da Lei nº 9.504/97⁷⁶.

⁷³ GONÇALVES; TABERTI, op. cit.

⁷⁴ PINHEIRO, op. cit., p. 27.

⁷⁵ Ibid., p. 471. Versão resumida da avaliação do autor pode ser verificada em postagem sua sobre a obra na rede social *Instagram*, disponível em: <https://www.instagram.com/p/CCvTLndjD05/?igshid=amnzyt5a55sz>. Acesso em: 15 ago. 2020.

⁷⁶ “Art. 72. Constituem crimes, puníveis com reclusão, de cinco a dez anos: III - causar, propositadamente, dano físico ao equipamento usado na votação ou na totalização de votos ou a suas partes”. Veja-se: a pena mínima para qualquer dano físico a urna eletrônica é maior que a máxima destinada à corrupção eleitoral (quatro anos).

Dito isto, em análise autônoma da presente pesquisa, identificaram-se 28 delitos eleitorais com pena mínima abaixo de quatro anos de reclusão e pena máxima superior a dois anos, entre os quais um (art. 68, § 2º, do Código) se encontra parcialmente revogado e totalmente caduco⁷⁷ e outro pressupõe o uso de violência ou de grave ameaça. Este é o crime descrito no art. 301 do Código Eleitoral⁷⁸, conhecido como “coação eleitoral”. Observa-se que o tipo é incompatível com o instituto do art. 26-A do CPP, cujo *caput* assenta a limitação do benefício aos praticantes de ilícito sem violência ou grave ameaça. Ou seja, a legislação eleitoral proscribe somente 26 condutas delinquentes que podem efetivamente ser objeto de ANPP.

Isso, é claro, se for empregada a interpretação majoritária e literal dada ao *caput* do dispositivo acrescentado pela Lei Anticrime, o qual anuncia ser o ANPP uma figura jurídica restrita aos delitos para os quais o ordenamento estipule sanção privativa de liberdade mínima inferior a quatro anos. Entretanto, Aras – evocando opiniões convergentes de outros juristas – advoga pela possibilidade de ANPP para crimes com pena mínima igual a quatro anos⁷⁹.

A tese jurídica é fundamentada no art. 41 do Código Penal, que permite a imposição de sanções restritivas de direitos enquanto substitutivas a penas privativas de liberdade não superiores a quatro anos, desde que não tenha a infração se consumado com o emprego de violência ou de grave ameaça. Alega-se, em outras palavras, que a interpretação do art. 26-A do CPP deve promover harmonia e sinergia entre as disposições do sistema jurídico criminal.

Não obstante, soa pouco plausível que a dita norma do códex substantivo vincule a estrutura do estatuto criminal adjetivo ao ponto de justificar interpretação manifestamente *contra legem* do texto da Lei nº 13.964/2019, cujos trabalhos legislativos precursores optaram pela redação vigente ao invés da sugerida pelo Projeto de Lei nº 882/2019⁸⁰, a qual perfilhava exatamente a conclusão da orientação doutrinária comentada, que tende a obter pouco apoio.

Continuando no tópico da averiguação do atendimento pelo objeto do procedimento criminal à pena mínima limite para a celebração de ANPP, também persiste uma divergência relativa ao cálculo da pena-base da infração imputada no caso concreto para fins de subsunção dos fatos supostamente típicos ao art. 26-A do CPP. O § 1º do dispositivo assim dispõe: “Para

⁷⁷ Ibid., p. 194. O crime trata do deferimento por juiz eleitoral de qualquer pedido de inscrição ou transferência eleitoral nos 69 dias anteriores a eleições. Tal prazo não corresponde à data hoje prevista no art. 91 da Lei nº 9.504/97 (150 dias antes) para o fechamento do cadastro eleitoral, cuja efetivação já é eletrônica e automática.

⁷⁸ Art. 301. Usar de violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar, ou não votar, em determinado candidato ou partido, ainda que os fins visados não sejam conseguidos: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

⁷⁹ ARAS et al., op. cit., p. 196-197.

⁸⁰ BRASIL, Câmara dos Deputados, op. cit., p. 29.

aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o caput deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto”. A interpretação do alcance do trecho “causas de aumento e diminuição aplicáveis” é o cerne da controvérsia.

Para a larga maioria da doutrina, a técnica de aferição da compatibilidade dos diferentes fatos típicos conexos investigados em procedimento criminal com a margem fixada para a pena mínima dos crimes passíveis de resolução por ANPP deve ser a mesma aderida para a definição das imputações criminais sujeitas a transação penal ou suspensão condicional do processo. Esta compreensão resta inclusive plasmada no Enunciado nº 29 do CNPG e do GNCCRIM⁸¹:

Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o art. 28-A, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto, na linha do que dispõe os enunciados sumulados nº 243 e nº 723, respectivamente, do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Os entendimentos jurisprudenciais sedimentados nas Cortes Superiores aludidos acima assinalam que, quando verificada na investigação criminal concurso material, concurso formal ou continuidade delitiva a ensejar somatório ou majoração da pena-base acima de um ano de privação da liberdade, não será possível o ajustamento de sursis processual⁸². E vale dizer, o STJ vem estendendo essa mesma ótica à definição da competência para o processamento de crimes de menor potencial ofensivo em caso de exasperação ou cumulação das sanções privativas de liberdade normatizadas, desautorizando-se a homologação de transações penais caso a pena máxima resultante da conexão entre infrações ultrapasse a marca de dois anos⁸³.

No lado oposto, argumenta-se que o sentido da norma do citado art. 26-A, § 1º deve se ater ao respectivo texto explicitado, não abarcando a hipótese de concurso material de crimes, sendo mais adequado ser observada “cada uma das penas cominadas aos crimes praticados de forma autônoma, e não a soma delas. Não se afigura cabível a aplicação por analogia da Súmula 243 do STJ [...] sob pena de ser imposta situação mais gravosa ao investigado, ainda que inexistente lacuna legislativa”⁸⁴. A lógica embutida nesse posicionamento é que a soma de penas difere das causas de aumento, e a lei poderia ter sido mais abrangente na restrição do novo benefício criminal, mas não o foi, apesar de ciente do teor da jurisprudência consolidada.

⁸¹ CNPG; GNCCRIM, op. cit.

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 723. Sessão de 26 nov. 2003. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_701_800. Acesso em: 30 jun. 2020.

⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. ed. n. 96. Juizados Especiais Criminais - II. Brasília, STJ. 31 jan. 2018. p. 4. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁸⁴ GOMES; TEIXEIRA, op. cit.

O último raciocínio é persuasivo, porém sua adoção institucional ocasionaria alguns contrastes intoleráveis na sistemática processual penal. Em primeiro lugar, nota-se que o concurso material de delitos nunca afastaria a viabilidade do ANPP, enquanto o concurso formal – o qual potencializa a pena totalizada bem menos que o concurso material – poderia ter aquele efeito. Interpretar a soma das sanções como algo tecnicamente distinto do aumento da pena por uma fração também soa desarrazoado, especialmente quando o entendimento dos Tribunais Superiores equaliza as situações no âmbito dos outros institutos despenalizadores.

E há outro fator importante, afeto à apuração dos crimes eleitorais. Como antes dito, a Justiça Eleitoral tem competência para julgar os crimes eleitorais e todos os comuns a eles conexos. Havendo concurso material entre ilícito eleitoral apto à negociação de ANPP e infração penal comum que por si só – consideradas as circunstâncias concretas – não se ajusta aos requisitos do art. 26-A do CPP, teria o Ministério Público Eleitoral que propor o ANPP quanto ao crime comum somente, ajuizando ação pelo delito eleitoral, cabendo à Justiça especializada homologar ANPP limitado a crime comum. O inverso também poderia ocorrer, causando o processamento e julgamento exclusivamente de crime comum na Justiça Eleitoral.

Tão anômala quanto esta inusitada situação também seria a remessa do procedimento para o Ministério Público Federal ou o Estadual que fosse avaliada a propositura do acordo ou a oferta de ação penal acerca do delito comum conexo somente. Vislumbra-se até mesmo uma infringência ao art. 121 da CF/88 nessa dinâmica ensejada pelo posicionamento minoritário sobre o § 1º do art. 26-A da lei adjetiva. “Seria estranho se o Ministério Público Eleitoral, recebendo ou realizando investigações de crimes eleitorais e conexos – artigo 35 do Código Eleitoral – pudesse oferecer acordo apenas para estes últimos”⁸⁵, realmente – e vice-versa.

2.3.3. Necessidade de máxima adaptação material do ANPP às peculiaridades eleitorais

Superada a delimitação da possibilidade teórica da subsunção do processamento preliminar de crimes eleitorais ao disposto no art. 26-A do CPP, passa-se à ponderação sobre a pertinência concreta do firmamento de ANPP eleitorais. Opinam Barros e Paes que a forma consensual de resolução de conflitos trazida pela Lei nº 13.964/2019 “será um grande reforço às duas maiores características da justiça eleitoral: celeridade e efetividade”⁸⁶. Tal perspectiva é compreensível, considerando-se a importância de ser evitada a reiteração de condutas ilícitas

⁸⁵ GONÇALVES; TABERTI, op. cit.

⁸⁶ BARROS; PAES, op. cit., p. 136.

em eleições consecutivas e a grande quantidade de delitos eleitorais de média gravidade cuja pretensão punitiva estatal prescreve antes que o investigado ou o denunciado seja repreendido.

Contudo, não podem ser ignorados – na ponderação sobre a suficiência de um ANPP eleitoral e na elaboração das suas cláusulas – aqueles aspectos personalíssimos do Direito Eleitoral Criminal alhures salientados. Rememora-se, a vítima nos crimes eleitorais é sempre a sociedade como um todo, em que pese possa não ser a única nos delitos dos “arts. 292, 295, 298, 299, 300, 301, 303, 304, 323, 324, 325, 326, 331, 332 e 334 do Código Eleitoral; porque podemos verificar de alguma forma ofendidos secundários (pessoas físicas ou jurídicas)”⁸⁷. Acrescenta-se aí o art. 326-A (denúncia caluniosa eleitoral) inserido pela Lei Anticrime.

Portanto, para ANPP’s eleitorais que versem sobre o enquadramento de fatos naqueles dispositivos, serão aplicáveis as regras de reparação do dano causado à vítima individualizada – conquanto as lesões individuais infligidas por delitos eleitorais costumem ser integralmente de ordem moral e psicológica – e de comunicação a esta da homologação judicial do negócio jurídico, bem como da sua eventual rescisão por culpa do beneficiado (art. 26-A, § 9º, do CPP).

Já no tocante ao prejuízo acarretado à esfera jurídica difusa, este se revela irreparável. Note-se, a classificação de um crime como “vago” não descarta a viabilidade e o dever do responsável na reparação das consequências da conduta delincente. As infrações penais ambientais, por exemplo, afetam toda sociedade ao lesar um bem jurídico difuso: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88). Mas o dano ambiental é quase sempre reparável ao menos em boa parte, sendo praxe o firmamento de termos de ajustamento de conduta (TAC’s) para a imposição do dever de reparação aos responsáveis pelo dano. E mesmo que uma área específica não possa ser restabelecida às suas propriedades anteriores, outro local pode servir ao resgate do equilíbrio ecológico sob a perspectiva ambiental macro⁸⁸.

Acontece que a realidade criminológica ora em foco é diversa. O impacto decorrente dos delitos eleitorais é mormente a periclitación de determinado processo eleitoral, que consiste no “conjunto de atos, providências, procedimentos e decisões, desencadeados sob regras que fixam as condições essenciais da disputa e garantem a prevalência dos valores constitucionais da normalidade e legitimidade das eleições”⁸⁹. Uma vez afetada a lisura do pleito, ainda que não a ponto de corromper sua validade, não há como se reverter o dano à democracia. Nem

⁸⁷ RAMAYANA, Marcos. Aplicação subsidiária e supletiva do processo penal comum ao processo penal eleitoral. In: FUX; PEREIRA; AGRA; PECCININ, op. cit., p. 313.

⁸⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 417-423.

⁸⁹ CASTRO, op. cit., p. 17.

mesmo a convocação de eleições suplementares pelo Judiciário tem o condão de desfazer o prejuízo democrático, pois a própria renovação do pleito é traumática, onerosa e tumultuante⁹⁰.

Desta maneira, evidencia-se a impossibilidade da reparação do dano ou da restituição de produtos do crime como uma das obrigações impostas por ANPP eleitoral, exceto quanto a eventuais vítimas secundárias e a tipos pontuais da legislação criminal especial. Cita-se como exemplo o art. 354-A do Código Eleitoral⁹¹, cuja conduta proscrita implica locupletamento financeiro pelo agente, devendo ser estipulada a obrigação de renúncia voluntária ao proveito da infração (art. 28-A, II, do CPP). De qualquer modo, a ênfase negocial deverá ser a busca da compensação, ainda que formal, do prejuízo democrático, proporcionalmente à sua dimensão – na perspectiva da ameaça à normalidade do pleito afetado – ou à pena cominada ao delito.

A compensação mais prática tende a ser a prestação pecuniária a “entidades que atuem no processo eleitoral, sem coloração partidária, voltadas a zelar pela lisura e transparência dos pleitos, por exemplo, ou a conscientizar os cidadãos da importância do voto”⁹². Novamente, a atribuição de indicar a entidade – reservada ao juiz da execução pelo art. 28-A, IV, do CPP – resvalará para o juiz eleitoral homologador, o qual também determinará o local da prestação de serviços comunitários (inciso III) caso esteja combinada. Vale dizer, na falta de entidades públicas ou privadas de interesse social que atuem criteriosamente na promoção da cidadania, a prestação pecuniária deve ser direcionada ao Fundo Partidário, à luz da legislação eleitoral.

Outro ponto essencial a se evidenciar no tangente às precípuas adaptações da lógica convencional do ANPP para o âmbito eleitoral é que todos os delitos eleitorais passíveis de serem objeto do sobredito negócio jurídico detêm o potencial de ocasionar a inelegibilidade do art. 1º, I, “e”, item 4, da LC nº 64/90. Logo, seguindo o raciocínio delineado anteriormente, é papel do Ministério Público – em toda tratativa dos termos de ANPP eleitoral – cogitar a necessidade da exigência de renúncia temporal (sugere-se de dois a oito anos) pelo investigado ao exercício da capacidade eleitoral passiva e de cargos públicos ou partidários, inclusive o que o investigado eventualmente esteja ocupando no momento de ajuste do pacto.

Como regra, a insistência na referida cláusula atípica será pertinente, devendo o prazo da renúncia ser estipulado proporcionalmente à gravidade dos fatos desvelados. Uma boa

⁹⁰ Cf. ANDRADE, Thiago Lemos de. Dano eleitoral: análise econômica da responsabilização por dano moral coletivo do governante cassado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, passim.

⁹¹ Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: Pena – reclusão, de dois a seis anos, e multa.

⁹² GONÇALVES; TABERTI, op. cit.

margem para o lapso temporal parece ser de dois a oito anos, o que implica o transcurso de ao menos uma e no máximo quatro eleições (ignoradas eventuais eleições suplementares) sem que o beneficiado pelo instituto despenalizador possa se candidatar. Nem sempre o montante de base e de teto da pena do delito imputado será o melhor parâmetro para a escolha do prazo adequado da abstenção política e funcional. Muitas vezes, algum aspecto específico da infração será mais relevante que a pena cominada para fins de afastamento do suspeito da vida pública.

2.3.4. Análise de casos concretos de celebração de ANPP eleitoral

Um levantamento⁹³ feito pela Câmara de Coordenação e Revisão Criminal (2CCR) do Ministério Público Federal informou que, até o dia 24 de janeiro de 2020, um total de 1.199 (mil cento e noventa e nove) ANPP's foram oferecidos pela instituição democrática. E desse subtotal de acordos propostos desde 2018, sendo 510 (quinhentos e dez) concentrados nos delitos de estelionato majorado, de descaminho e de contrabando (arts. 171, 334 e 334-A do Código Penal, respectivamente), apenas 1 (um) teve por objeto a imputação de crime eleitoral.

Esse panorama não denota nenhum cenário inusitado na seara criminal. As infrações penais que aparecerem representando quase metade dos assuntos resolvidos por meio do novo mecanismo consensual são muito comuns e morfologicamente propensas a negócios jurídicos, ao passo que quase todos os 26 delitos eleitorais sujeitos a ANPP são bastante esporádicos.

Em pesquisa no sistema interno do Ministério Público Federal, viabilizada pela condição funcional do presente autor, foi possível identificar a realização de ANPP eleitoral pela Promotoria atuante na 96ª Zona Eleitoral do Estado do Piauí, relativo à prática conexa dos crimes de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral) e peculato (art. 312 do Código Penal) nas eleições locais de 2012 no Município piauiense de Nossa Senhora de Nazaré, em benefício de candidatos à Prefeitura e à Câmara Municipal. O pacto foi firmado já após o protocolo de denúncia criminal e somente com os 3 (três) réus que não foram candidatos, sendo as suas confissões circunstanciadas empregadas contra os outros acusados.

A apelação interposta pela Promotoria em oposição à sentença superveniente – que julgou improcedente a ação penal quanto aos integrantes do polo passivo remanescentes – tramitou, naturalmente, no Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, aonde foi mantida a sentença

⁹³ Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal). Acordos de não persecução penal. Apresentação por: Dra. Luiza Cristina Frischeisen. 30 jan. 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em 30 jul. 2020.

absolutória do juízo da 96ª Zona Eleitoral. Solicitando-se os autos do processo respectivo⁹⁴ via e-mail à Secretaria Judiciária daquela Corte, foi possível obter acesso ao teor dos negócios jurídicos despenalizadores fechados conjuntamente pelo Ministério Público Eleitoral em 2018.

O fato delinvente então denunciado correspondia ao desvio de maquinário e de servidor público municipais para realização de benfeitoria (quadra de vôlei) em propriedade privada de cidadã, em troca do seu apoio eleitoral. Foram celebrados, consecutivamente, três ANPP's eleitorais, sendo as cláusulas ajustadas conforme a situação financeira de cada beneficiado e a sua forma e grau de participação no ilícito verificado. Não obstante, todas as condições formuladas pelo representante ministerial consistiram em similares prestações pecuniárias convertidas na doação de bens (aparelhos de ar-condicionado com alta qualidade detalhada) e de serviços (instalação dos refrigeradores em escolas da rede pública municipal).

A eleitora favorecida pela obra promovida em seu terreno se comprometeu a custear – por etapas – a compra de 3 (três) aparelhos de ar-condicionado e a instalação de dois destes. O Diretor de Transporte Municipal que – por orientação do Prefeito candidato à reeleição – determinou servidor público a realizar a obra ímproba e eleitoreira assumiu a responsabilidade de financiar 2 (dois) aparelhos de ar-condicionado e a instalação de ambos. Já do servidor público que – mesmo sabendo da ilicitude do ato – executou a atividade delituosa foi exigida a compra de apenas 1 (um) aparelho refrigerador especificado e a respectiva implantação deste.

Refletindo-se sobre as cláusulas negociadas pela 96ª Promotoria Eleitoral do Piauí, em cotejo com os fatos apurados, afere-se que o órgão acusatório agiu com seriedade e respeito à proporcionalidade na estipulação das condições substitutivas da persecução penal. A obrigação complexa de doação de bens e serviços de valor relevante e de utilidade já pré-determinada foi instituída em maior ou menor escala dependendo da participação do agente no delito. Entre os beneficiados pelos ANPP's, a eleitora favorecida pela obra – decorrente de pedido seu ao Prefeito de Nossa Senhora de Nazaré/PI – possuía o maior grau de responsabilidade, ao passo que o ato do chefe do setor de transporte foi mais determinante que o do executor da obra ilícita.

Observe-se que as condutas mais reprováveis de todas as contidas no quadro fático anunciado pelo *Parquet* eleitoral foram as dos candidatos beneficiados pela suposta compra de voto operada a partir da oferta de vantagem material à eleitora dona do terreno em que preparada a quadra de vôlei. Àqueles, tendo em vista pertencerem à classe política, poderia ter sido proposto ANPP com o incremento de cláusula especial concernente à renúncia de direitos e cargos políticos, mas dificilmente tais condições seriam aceitas, inclusive porque o arcabouço

⁹⁴ Trata-se do processo judicial eletrônico nº 0600422-52.2019.6.18.0000, anteriormente referenciado.

probatório colhido pela Promotoria Eleitoral possuía vulnerabilidades – tanto que a sentença e o acórdão do Tribunal convergiram na conclusão judicial de improcedência da denúncia.

Aliás, o *Parquet* parece ter buscado reduzir tais riscos pelo proveito das confissões circunstanciadas dos assinantes dos ANPP's eleitorais em desfavor dos réus remanescentes, assemelhando o uso do novo instituto à ferramenta da colaboração premiada, afeta à investigação de organizações criminosas (Lei nº 12.850/2013) – o que não era o caso. Pontue-se também que aqueles pactos foram homologados ao fim de 2018, com base exclusivamente na Resolução do CNMP nº 181/2017, com alterações da Resolução nº 183/2018. Por isso, ainda não havia comando normativo equivalente ao disposto atualmente no art. 28-A, IV, do CPP, que incumbe a indicação da “entidade pública ou de interesse social” beneficiária ao Judiciário.

Mais recentemente, um novo ANPP eleitoral foi negociado de modo a também culminar com a estipulação isolada de ônus financeiro ao beneficiado. Em agosto de 2020⁹⁵, o instituto despenalizador foi empregado pela PGR durante o processamento de suposta perpetração de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) consubstanciada com a arrecadação de recursos eleitorais na via obscura do “caixa 2” em campanhas eleitorais de 2012 e 2014, cujo suspeito é Onyx Lorenzoni, Ministro de Estado da Cidadania na gestão federal em curso.

A imputação implícita do Ministério Público é de que o investigado – à época Deputado Federal e hoje licenciado do mesmo cargo – recebeu R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em contabilidade partidária paralela nas eleições municipais de 2012 (quando presidia a sigla DEM) e mais R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) omissos na sua prestação de contas sobre a disputa à sua reeleição para a Câmara em 2014. Já a obrigação de pagar quantia certa imposta pelo ANPP eleitoral celebrado – pendente de homologação no Supremo Tribunal Federal pelo relator ao qual foi distribuído – é de R\$ 189.000,00 (cento e oitenta e nove mil reais).

O montante da dívida explicitada soa satisfatoriamente proporcional e efetivo diante dos fatos contemplados e da condição financeira pessoal do investigado. Contudo, a cláusula de prestação pecuniária não se mostra adequada – no caso em apreço – enquanto condição aduzida sem qualquer complemento ou restrição cumulativa. Repare-se, o ANPP em comento relata a reiterada consumação – sob a responsabilidade do mesmo indivíduo – do crime de falsidade ideológica eleitoral, cuja pena vai de um a cinco anos de reclusão. Os respectivos valores das arrecadações políticas ocultas da Justiça Eleitoral são altos, a denotar gravidade.

⁹⁵ VIEIRA, André Guilherme. Onyx Lorenzoni admite caixa 2 e paga R\$ 189 mil para se livrar de ação. Valor Econômico. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/03/onyx-lorenzoni-admite-caixa-2-e-paga-r-189-mil-em-acordo-com-a-pgr.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

E tratam-se de delitos praticados em eleições diferentes, indicando que a conduta do investigado não foi meramente circunstancial e afastando a exasperação da pena cominada para o fato típico, pois incidiria o somatório de cada subsunção legal. O *sursis* processual não seria benefício viável para nenhum dos fatos, dado que – conquanto inexistia conexão a elevar a pena base para mais de um ano – o beneficiado não pode ser alvo de outra acusação criminal ao tempo da suspensão da lide e durante seu prazo. (art. 89, *caput* e § 3º, da Lei nº 9.099/95).

Em situações como essa, na linha da complexa reflexão jurídica integrativa tecida até aqui, espera-se que o Ministério Público – especialmente do seu órgão máximo – adote uma postura mais contundente na negociação do instituto despenalizador inserido no estatuto penal adjetivo. A oposição nos ANPP's eleitorais de cláusulas específicas pertinentes à temporária abstenção política e funcional ao lado das cláusulas geradoras de obrigações pecuniárias – as quais são componentes de quase todas as pactuações dessa ordem – será por vezes uma medida essencial para a ampla proteção dos bens jurídicos eleitorais anunciados pela CF/88.

Não se ignora que o ajuste do ANPP também leva em conta as perspectivas de sucesso probatório da tese acusatória e os riscos de prescrição do delito detectado, por exemplo. No caso do Ministro Onyx Lorenzoni, todavia, como as infrações imputadas prescrevem em 12 (doze) anos (art. 109, III, do Código Penal) e foram perpetradas em 2012 e 2014, seria necessário que transcorressem, respectivamente, mais 4 (quatro) e mais 6 (seis) anos sem o recebimento das denúncias pela Suprema Corte para restar extinta a pretensão punitiva estatal.

Ou seja, não há aparente motivo determinante a justificar a opção perfilhada pela PGR ao aceitar o firmamento do ANPP eleitoral – o primeiro ANPP encabeçado pelo órgão ministerial de cúpula – com um ônus exclusivamente financeiro para o investigado. Poderia inclusive ter sido cogitado um compromisso de prestação de serviços sociais, algo de efeito mais simbólico para a prevenção do crime do que só o pagamento de pecúnia. Seja como for, frise-se que – em prestígio ao art. 1º, §2º, da Resolução nº 23.618/2020 do TSE – o órgão competente para definir a destinação do valor a ser desembolsado pelo beneficiado será sempre o encarregado de homologar o pacto, integre ou não a estrutura da Justiça Eleitoral.

2.4. Reflexos na seara eleitoral da exigência de detalhada confissão do crime pelo investigado para a fruição do ANPP

Outro fator relevante da dinâmica regente das infrações eleitorais, menos notado contudo, é a relação analógica entre várias das condutas tipificadas penalmente e aquelas

previstas como ilícitos eleitorais cíveis, por vezes aptos a ocasionar a cassação de mandatos eletivos por eles maculados na origem. Tal interação entre as normas eleitorais correlatas de esferas jurídicas diversas é percucientemente descrita por Gonçalves⁹⁶:

O outro lado da questão é reconhecer que o bem jurídico genericamente tutelado por esses crimes – a lisura e legitimidade do pleito eleitoral – oferece particularidades que não podem ser descuradas. A primeira delas é a coexistência das sanções penais com outras, cíveis ou administrativas, aplicáveis todas para o mesmo fato. O exemplo mais bem acabado é o do crime do art. 299 do Código – a corrupção eleitoral –, que convive com o art. 41-A da Lei 9.504/97 – a captação ilícita de sufrágio –, ambos no ataque contra a compra de votos. A coexistência muitas vezes avança na comunhão de provas, mas esbarra nos ritmos diferentes dos processos cíveis e criminais eleitorais. Os primeiros costumam findar-se antes... essa convivência é o estabelecimento de critérios distintos de competência para os feitos cíveis – que seguirão a circunscrição eleitoral em disputa, com ações propostas diretamente no TRE ou TSE – e os feitos criminais. Estes tramitarão, salvo foro por prerrogativa de função, perante os juízes eleitorais.

É interessante perceber que a Justiça Eleitoral é o único ramo judicial especializado com atuação jurisdicional híbrida (cível e criminal). E por mais que cada esfera seja dotada de independência e de uma lógica distributiva de competências própria, inexistente divisão de varas nas zonas eleitorais ou órgão fracionário nos Tribunais, o que atrai a múltipla apreciação de atos indevidos pelo mesmo órgão judicial. É verdade que os julgamentos cível e criminal costumam ser distanciados temporalmente, mas é comum que o Ministério Público Eleitoral aproveite indícios obtidos em inquéritos policiais eleitorais para propor ações cíveis, o que se legitima pela “incidência da teoria da prova emprestada contida no processo penal eleitoral”⁹⁷.

E vale dizer, no próprio campo cível eleitoral é possível e usual o múltiplo enquadramento legal de uma mesma conduta ilícita, fora a tipificação penal. Exemplificando, imaginando-se candidato a prefeito reeleito que – com a candidatura formalizada – contratou **um** servidor temporário em troca da promessa de voto, resta configurado na hipótese i) crime de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral); ii) captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97), a ensejar multa, cassação do mandato e inelegibilidade da LC nº 64/90; iii) contratação funcional no trimestre antes da eleição, a atrair outra multa e implicar a prática de ato de improbidade administrativa (art. 73, V e § 7º, respectivamente, da Lei nº 9.504/97).

Observe-se, um mesmo fato eleitoral significaria a consumação de quatro ilícitos com sanções autônomas cumuláveis. Se, no exemplo acima, tivesse sido contratada grande quantidade de temporários, poderia se configurar um quinto ilícito independente: o abuso de poder, repreendido no art. 22 da LC nº 64/90 com as consequências de cassação do diploma e

⁹⁶ GONÇALVES, op. cit., p. 9-10.

⁹⁷ RAMAYANA, op. cit., p. 314.

de inelegibilidade por oito anos. Agora veja-se, ainda que a conduta de admissão desvirtuada fosse vasta ou reiterada, caracterizando concurso formal ou delito continuado, a pena mínima impositiva ao crime de corrupção eleitoral não chegaria a quatro anos, sendo viável um ANPP.

No entanto, um dos pressupostos do pacto é a confissão circunstanciada do investigado da sua autoria em relação aos atos imputados. Ao admitir a sua responsabilidade pelos fatos apurados e detalhar a ocorrência destes, o investigado não poderá – enquanto cumprir o pacto – sofrer a persecução penal. E em ações eleitorais cíveis correlatas à elucidação de fatos delinquentes, poderia a confissão colhida no feito criminal ser aproveitada como meio de prova para o convencimento do juiz eleitoral? É o que se pondera a seguir.

2.4.1. Uso da confissão circunstanciada como elemento de prova do crime em ação penal consectária da quebra de algumas das cláusulas do ANPP firmado

A doutrina processual penal já tem começado a se digladiar a respeito da possibilidade de uso, em sede de ação penal movida por ocasião da inobservância de alguma cláusula de ANPP, da declaração assuntiva de responsabilidade firmada pelo investigado – registrada necessariamente por escrito e recomendavelmente em vídeo – como requisito à fruição do novo instituto benéfico. Para Lopes e Josita⁹⁸, a declaração de autoria do fato pelo investigado não importa em admissão de responsabilidade jurídica, porque tem índole moral e não se submete a contraditório conduzido por magistrado, essencial à produção de prova, acrescentando aqueles que documentos autoincriminatórios negociados não podem subsidiar ações penais.

Castro e Netto vão mais além⁹⁹, sugerindo que a exigência da confissão denota “traços de um arcaico sistema jurídico” a evidenciar “a marca de um Direito autoritário que não se contenta apenas com a punição, mas também com a assunção pública e expressa da culpa, ainda que não haja sequer formulação de hipótese acusatória”. Citando Ada Pellegrini, alegam que um elemento colhido em procedimento administrativo jamais equivale a prova judicial, ressaltam que mesmo a confissão operada no bojo de uma ação penal não é prova exauriente e sustentam a possibilidade de confissão qualificada no preenchimento do requisito do ANPP.

⁹⁸ LOPES JÚNIOR; JOSITA, op. cit.

⁹⁹ CASTRO, Carolina Soares Castelliano Lucena de; NETTO, Fábio Prudente. Comentários sobre a exigência da confissão no acordo de não persecução penal. Revista Consultou Jurídico, 15 fev. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-15/opiniao-exigencia-confissao-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 31 jul. 2020.

Em vertente oposta, Aras¹⁰⁰ e Lima¹⁰¹ rejeitam o vislumbre de inconstitucionalidade no *caput* do art. 28-A do CPP e a impossibilidade de emprego da declaração prestada como subsídio à eventual retomada da persecução penal, “ainda que possa ser objeto de retratação”¹⁰². A reflexão de Lima¹⁰³ neste tópico é digna de reprodução na íntegra:

Ora, se o próprio investigado deu ensejo à rescisão do acordo, deixando de adimplir as obrigações convencionadas, é de todo evidente que não se poderá desprezar os elementos de informação por ele fornecidos. A propósito, eis o teor do Enunciado n. 27 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG) e do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM): “Havendo descumprimento dos termos do acordo, a denúncia a ser oferecida poderá utilizar como suporte probatório a confissão formal e circunstanciada do investigado (prestada voluntariamente na celebração do acordo)”. Logicamente, para uma sentença condenatória, aos elementos probatórios oriundos da confissão deverão se somar outros produzidos em juízo, consoante disposto no art. 197 do CPP.

Com efeito, não soa pertinente a interpretação da estrutura do ANPP com uma pretensa aplicação analógica da dinâmica disciplinada para a transação penal, a suspensão condicional do processo ou o acordo de colaboração premiada (Lei nº12.850/2013). São figuras jurídicas diferentes com contextos, objetivos e impactos específicos. “A confissão faz parte do compromisso de tipo restaurativo e é compatível com as finalidades do instituto e com a acomodação dos interesses da vítima”, incumbindo ao Parquet e ao juízo homologatório a checagem da sua verossimilhança e compatibilidade com a narrativa ministerial imputada¹⁰⁴.

Frise-se, há uma imputação acusatória *lato sensu* que ainda não foi veiculada em denúncia criminal porque se entendeu proporcional e suficiente o firmamento de ANPP, o qual jamais seria assinado pelo investigado se este não enxergasse solidez ou ao menos justa causa nas conclusões ministeriais. Isso não quer dizer que a admissão extrajudicial escrita e filmada dispense a sua confirmação em juízo pelo investigado para ter força probatória de confissão processual, mas tampouco a sua retratação em juízo será peremptoriamente neutralizadora do relato colhido previamente. Cabe ao órgão judicial reavaliar com cautela a integração das declarações prestadas ao Ministério Público com os elementos dos autos, claro.

Não é razoável supor que o legislador impôs aos interessados em celebrar ANPP o ônus de “indicar as circunstâncias fáticas em que o crime foi cometido e outros autores e

¹⁰⁰ ARAS et. al., op. cit., p. 197.

¹⁰¹ LIMA, op. cit., p. 281.

¹⁰² ARAS et. al., op. cit., p. 226.

¹⁰³ LIMA, op. cit., p. 287.

¹⁰⁴ ARAS et. al., op. cit., p. 197-198.

partícipes”¹⁰⁵ como punição moral dissimulada, e não como meio célere de esclarecimento da realidade dos fatos delinquentes – de gravidade substancial – sem ser movimentada a máquina judiciária nem serem impostas consequências jurídicas pessoais drásticas, opção mais coesa com as discussões no Grupo de Trabalho da Câmara Federal que preparou a Lei Anticrime.

Aras também contesta a adequabilidade da confissão qualificada para o ANPP, asseverando que tal ato equivale a alegação de inocência que impõe o convencimento do órgão investigador – arquivando-se o procedimento criminal – ou a persistência da tese ministerial não aquiescida pelo investigado, situação em que resta pendente o requisito expresso no art. 28-A do CPP, sendo a ação penal o meio adequado de solução da controvérsia¹⁰⁶. Esta compreensão é mais persuasiva do que a exposta por Castro e Netto¹⁰⁷, baseada somente na “inexistência de qualquer diferenciação estabelecida” pelo art. 28-A e na concessão pelo STJ de efeito atenuante à confissão qualificada se usada para condenar o réu.

Seja como for, a questão central que se põe aqui é de nuance mais recortado, afeto à já explanada dinâmica da repressão multilateral aos atos ilícitos periclitantes à normalidade das eleições, no escopo de proporcionar uma “proteção ampliada”¹⁰⁸ do regime democrático e da impessoalidade administrativa. Ainda que se repute o uso da confissão detalhada em processo criminal consecutivo à rescisão de ANPP incompatível com o princípio processual penal constitucional da ilicitude da autoincriminação, o mesmo fundamento normativo não pode ser transplantado para a seara eleitoral cível. E se até para fins penais o predito documento voluntariamente produzido demonstra aptidão para servir como um válido e eloquente indício probatório, não resta a mínima dúvida de que pode ser usado em sede de ações eleitorais cíveis.

2.4.2. Efeitos externos da confissão criminal como desestímulos ao ANPP para políticos

De fato, o princípio da ilicitude da produção de prova contra si possui uma dimensão diminuta na seara eleitoral cível, aonde impera a amplitude do exame probatório, “a fim de fazer prevalecer a verdade dos fatos e preservar a lisura das eleições”¹⁰⁹, noção esta convertida justamente no batizado princípio da lisura do pleito, depreendido do art. 23 da LC nº 64/90. Tal dispositivo infraconstitucional autoriza os órgãos jurisdicionais eleitorais a considerarem como

¹⁰⁵ BARROS; PAES, op. cit., p. 136.

¹⁰⁶ Ibid., p. 197.

¹⁰⁷ CASTRO; NETTO, op. cit.

¹⁰⁸ GONÇALVES, op. cit., p. 10.

¹⁰⁹ MACHADO, 2016, op. cit., p. 22.

elementos de convicção racional até “circunstâncias ou fatos, ainda que não alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral”.

Naturalmente, desconsiderar o depoimento extrajudicial voluntário do próprio autor sobre os fatos apurados na esfera cível da Justiça Eleitoral confirmando estes e explicando como se consumaram revelaria um grande contrassenso jurídico. Se um sujeito celebra ANPP para não ser denunciado por falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código) fruto de “caixa 2” ou “caixa 3”¹¹⁰, a confissão circunstanciada pode servir para esclarecer a análise dos mesmos fatos narrados em representação por arrecadação ilícita de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/97), em ação de investigação judicial eleitoral (AIJE – art. 22 da LC nº 64/90) ou em ação de impugnação de mandato eletivo (AIME, art. 14, § 10, da CF/88) por abuso de poder econômico.

Ainda que o negócio jurídico criminal permaneça adimplido, suspendendo a pretensão punitiva do Estado, o Ministério Público não restará impedido de apurar na esfera cível os respectivos ilícitos configurados pelos mesmos fatos versados no procedimento que deu origem ao ANPP. Interpretação contrária concederia benefício desproporcional ao investigado e proteção deficiente a determinados bens jurídicos coletivos, principalmente aos político-eleitorais. Poderia se cogitar o firmamento cumulativo de acordos nas esferas criminal e cível, mas as ações eleitorais sequer trazem objetos transigíveis, conquanto uma relativização desse aspecto seja suscitada face à criação do acordo de não persecução cível pela Lei Anticrime¹¹¹.

Essa percepção revela um dilema emblemático para o investigado com interesse em se beneficiar de um ANPP pertinente à imputação de crime eleitoral caso o indivíduo também esteja respondendo pelos mesmos fatos em uma AIJE ou em uma representação específica. “Não se pode deslembrar, ademais, que a mais temível das sanções eleitorais não é criminal, mas tipicamente eleitoral, a saber, a cassação do registro ou diploma dos candidatos e do mandato dos eleitos”¹¹². Quer dizer, a maior preocupação dos políticos que infringem a ordem eleitoral – e são eles justamente os infratores mais contumazes desta – não é com os processos criminais, que são raramente céleres e muito vinculados à prova cabal de aspectos específicos.

Destaque-se que em adição, afora a possibilidade de sursis processual em mais da metade dos crimes eleitorais que não comportam transação penal, qualquer tipo de ordem não definitiva de prisão de Senador da República, de Deputado Federal ou de Deputado Estadual

¹¹⁰ Termo anunciado pelo Min. Herman Benjamin durante o julgamento da chapa Dilma-Temer no TSE em 2017, referente à arrecadação ilícita de campanha feita sob triangulação, como quando uma contribuição eleitoral ostenta formalmente um doador que serve apenas como um intermediário da doação de um terceiro oculto.

¹¹¹ PINHEIRO; ARAS et al., op. cit., p. 135 e 236. O assunto será profundamente abordado em momento futuro.

¹¹² GONÇALVES, op. cit., p. 27.

necessita da ratificação pela maioria da Casa respectiva, na linha do atual entendimento sobre o art. 53, § 2º, da CF/88 no Supremo¹¹³. Diferentemente, as ações eleitorais cíveis são a classe de lide mais célere no País e, quando acarretam a perda de mandato, somente a interposição de recursos de natureza ordinária tem o condão de suspender a eficácia decisória. Ademais, os ilícitos cíveis são tipos mais flexíveis, como o próprio abuso de poder, termo bem abrangente.

Destarte, os políticos que praticarem determinados delitos eleitorais poderão vir a serem orientados a recusar eventual proposta de ANPP, optando por pleitearem a suspensão do processo penal ou mesmo a sua resolução jurisdicional absolutória, tendo em vista o risco da necessária admissão detalhada dos fatos delituosos ser aproveitada em uma demanda cível que almeje a cassação de mandato e/ou a constituição de inelegibilidade dos envolvidos.

Como já pontuado, em razão da celeridade procedimental das ações eleitorais e dos seus curtos prazos decadenciais (que se encerram mormente na data de diplomação dos eleitos ou no décimo quinto dia posterior, quando seja dia útil), as lides cíveis são propostas, quase sempre, com as eventuais investigações criminais correlatas ainda em fase mais incipiente. Todavia, não é raro que um inquérito policial eleitoral seja finalizado, indiciando-se o suspeito, ainda antes do julgamento do feito cível. E pelo teor do art. 435¹¹⁴ do Código de Processo Civil vigente, conclui-se que a confissão criminal circunstanciada superveniente à propositura da ação eleitoral poderia ser apreciada até o exaurimento das instâncias ordinárias.

Caso o representante do Ministério Público no processo eleitoral não seja o mesmo que colheu a declaração de responsabilidade no procedimento criminal originador do ANPP, o termo e o vídeo poderão ser compartilhados diretamente entre os órgãos ministeriais. Afinal, o negócio jurídico em comento não é sigiloso, nos ditames do art. 15 da Resolução nº 181/2017 do CNMP, que dispõe: “Os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos, nos termos desta Resolução, salvo disposição legal em contrário ou por razões de interesse público ou conveniência da investigação”. Seu inciso II autoriza ainda o “deferimento de pedidos de extração de cópias” realizado pela vítima ou por terceiro diretamente interessado.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 8 mai. 2019. Ata publicada: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 14 mai. 2019.

¹¹⁴ Art. 435. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos. Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o art. 5º.

Combinando-se este normativo com a Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), tem-se que até a imprensa poderá requerer cópias. Mesmo que a investigação precursora ao ANPP fosse sigilosa, uma vez concedido o benefício, como regra não haverá motivos lógicos para a excepcionalização da publicidade, pois a investigação estará encerrada, a não ser que os fatos apurados envolvam mais de um agente responsável. Contudo, nesses casos, se configurada uma organização criminosa (o que não é raro), deve se atentar que o instrumento negocial mais eficiente provavelmente será a colaboração premiada disciplinada na Lei nº 12.850/2013.

E cumpre realçar: se uma pessoa está sendo livrada da persecução penal no Poder Judiciário – procedimento ainda muito enraizado na cultura brasileira como a única forma de se obter efetiva “justiça” social – acerca da autoria de um delito grave em alguma medida, apesar da coleta de indícios substanciais de responsabilidade (não sendo caso de arquivamento), a sociedade tem o direito de saber quais as condições impostas em contrapartida. Igualmente, o teor da admissão esclarecedora dos fatos apurados é muito relevante para o interesse público, inclusive para fins de prevenção coletiva. Acrescente-se que a sociedade como um todo é a principal vítima dos crimes eleitorais, entre tantos outros de alta reprovabilidade moral popular.

Com isso, percebe-se outro potente fator de desestímulo ao firmamento de ANPP's por pessoas envolvidas na atividade política, as quais costumam ser constantemente monitorados pela mídia. Uma vez difundida a confissão do investigado nos veículos de comunicação, que hoje compreendem as redes sociais e os aplicativos de mensagens instantâneas, qualquer figura política poderá sofrer um abalo na sua base eleitoral, ver minada sua aspiração de ampliá-la ou ter sua imagem pública comprometida ao ponto da sua rejeição inviabilizar a manutenção e a obtenção de cargos de confiança na Administração Pública, direta ou indireta.

Esta não é uma perspectiva limitada aos ANPP eleitorais, claro. Admitir a prática de qualquer crime relevante socialmente, com detalhamento dos fatos, pode custar um preço alto ao eventual capital político do beneficiado pelo novo instituto despenalizador. Logo, mesmo que não seja redigida uma cláusula de renúncia temporal à disputa e ao exercício de cargos políticos, a qual é aqui reputada imperativa perante infrações penais abarcadas pelo art. 1, I, “e”, da LC nº 64/90, poderá surgir certa hesitação ou aversão de políticos ao negócio jurídico.

Interessante observar que o Ministro Onyx Lorenzoni já confessara publicamente ter recebido doação eleitoral sob contabilidade paralela ainda em maio de 2017, o que fez após ter sido citado na delação premiada dos dirigentes da empresa *JBS*. O então parlamentar se justificou em certa medida: “Final da campanha, reta final, a gente cheio de dívidas com fornecedores, pessoas, eu usei o dinheiro. [...] Tive o cuidado de perguntar se o dinheiro era

lícito, de origem limpa"¹¹⁵. Em que pese a confissão qualificada pareça ser incompatível com o ANPP, seria despropositada a censura de detalhe circunstancial da admissão do ilícito que, ao aclarar sua motivação e seu modo de execução, seja midiaticamente favorável ao investigado.

Entretanto, no seu pronunciamento público de 2017, o à época Deputado Federal em exercício assumiu apenas o recebimento ilícito de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) no pleito de 2014, negando as suspeitas de que esse valor seria de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e de que outro repasse de contribuição eleitoral teria sido omitido por ele na eleições de 2012, quando dirigia o órgão partidário beneficiado. Agora, na confissão circunstanciada contida no seu ANPP, o hoje Ministro da Cidadania reconhece a arrecadação dos R\$ 200.000,00 de 2014 e a dos outros R\$ 100.000,00 (cem mil reais) que teriam sido entregues no ano de 2012. Nada obstante, a repercussão social da nova versão fática tende a ser bem menor que a da primeira.

Por fim, cumpre ressaltar que a confissão no ANPP só será válida para qualquer finalidade – inclusive de publicização ou de compartilhamento com a imprensa – após a homologação do pacto pelo juízo competente. Até antes deste momento não haverá ato eficaz, sendo precária a validade e a integridade do ajuste de interesses. Caso não se homologue o acordo, a declaração de autoria circunstanciada deve ser “excluída dos autos e não pode ser levada em consideração para qualquer fim, pois fruto de ato inconstitucional e ilegal por parte do Ministério Público”¹¹⁶. A consequência, decerto, deve ser a mesma em caso de não homologação judicial por mera desistência superveniente do investigado, a qual é direito deste.

Assim, reputam-se analisadas as complexas questões essenciais à percepção da série de detalhes determinantes para a adequada compatibilização do emprego do ANPP com as normas eleitorais (legais e constitucionais), seja no tangente ao firmamento desse tipo de pacto em substituição à propositura de denúncia pela prática de algum delito eleitoral ou no referente à suspensão – e eventual exaurimento – da persecução estatal no tocante ao processamento de crime para o qual a LC nº 64/90 comine a inibição temporária da capacidade eleitoral passiva como efeito secundário da condenação judicial, transitada em julgado ou proferida por Tribunal.

¹¹⁵ Onyx Lorenzoni admite ter recebido dinheiro de caixa dois da JBS. Congresso Em Foco, 19 mai. 2017. Atualizado em: 14 nov. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/em-video-deputado-onyx-lorenzoni-admite-ter-recebido-dinheiro-de-caixa-2/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

¹¹⁶ PINHEIRO, op. cit., 79.

3. PERSPECTIVAS PARA O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL ELEITORAL

Em paralelo ao disciplinamento do ANPP no art. 26-A acoplado ao Código de Processo Penal, a Lei nº 13.964/2019 também inaugurou um instituto análogo àquele já exaustivamente perscrutado: o ANPC, destinado à resolução consensual do processamento de ilícitos cíveis, mais especificamente dos tipificados na Lei nº 8.492/92, que teve seu art. 17 modificado. A nova redação atribuída ao dispositivo inverteu o mandamento do seu § 1º, que vedada qualquer forma de autocomposição em procedimentos concernentes à prática de atos de improbidade administrativa, os quais depreciam a Administração Pública e geram danos difusos à sociedade.

Essa mudança no texto legal, conquanto não tenha – em decorrência do inusitado veto presidencial à proposta de criação do art. 17-A na sobredita Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – aduzido qualquer informação específica sobre a dinâmica de formalização do ANPC, os requisitos para o seu oferecimento ou a abrangência das condições repreensivas imponíveis ao beneficiado pelo instrumento em questão, reascendeu o debate acerca da possibilidade do emprego de métodos negociais no controle de fatos lesivos à higidez das eleições.

Isso porque a natureza do dano difuso infligido pelas infringências à legislação eleitoral guarda similaridade com as características do prejuízo social gerado pela inobservância dos princípios da Administração Pública, de modo a serem sobrepostos desideratos privados sobre os interesses coletivos. Essa semelhança morfológica chega a ser reconhecida expressamente pelo ordenamento eleitoral, “uma vez que alguns ilícitos dessa natureza configuram *ipso facto* atos de improbidade administrativa tipificada”¹¹⁷, consoante o art. 73, § 7º, da Lei nº 9.504/97.

De fato, observa-se uma forte tendência no ordenamento pátrio à ampliação dos meios não contenciosos para a eliminação de controvérsias jurídicas, poupando-se as respectivas partes e o Poder Judiciário da instauração de longos e onerosos processos. Essas técnicas consensuais configuram nada menos que negócios jurídicos, que podem ser extrajudiciais ou judiciais, materiais ou processuais, como revelam muitos comandos da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil). Explana Gonçalves¹¹⁸ que negócios jurídicos são atos humanos veiculadores de manifestação de vontade válida destinada a produzir efeitos sociais lícitos, que geram uma ou várias obrigações possíveis e determináveis para um ou alguns sujeitos de direito.

¹¹⁷ PINHEIRO et al., op. cit., p. 135-136.

¹¹⁸ GONÇALVES, Carlos Alberto. Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 327-329.

Acrescenta o civilista que quando tal manifestação de vontade é emanada de maneira recíproca entre dois sujeitos de direito e coincidindo sobre um mesmo objeto, ter-se-á um negócio jurídico bilateral. “Essa coincidência chama-se consentimento mútuo ou acordo de vontades, que se verifica nos contratos em geral”¹¹⁹, mas também está presente em diversas outras ferramentas consensuais. Os negócios jurídicos sempre tiveram proeminência no desenvolvimento das relações de Direito Civil e de Direito Empresarial (sucessor do Direito Comercial), campos aonde hoje são comuns às cláusulas contratuais de compromisso arbitral, as quais estendem a adoção de métodos extrajudiciais mesmo em caso de desavenças futuras.

Contudo, as demais órbitas temáticas do arcabouço normativo nacional também vieram paulatinamente abrindo espaço à penetração de mecanismos negociais para o afastamento de controvérsias jurídicas. Nas searas trabalhista e consumerista – as quais equilibram a autonomia privada com a necessidade de proteger o polo hipossuficiente das relações jurídicas respectivas – acordos já são realizados rotineiramente, com maior limitação à liberdade dispositiva porém.

E assim como o conceito inicial de obrigatoriedade da ação penal passou uma ressignificação institucional, a ideia de supremacia do interesse público como um obstáculo à atuação horizontal da administração pública nas suas relações jurídicas com particulares também já não se sustenta contemporaneamente, como elucida Nolleto¹²⁰, destacando as sucessivas inovações do legais que abriram caminho cristalino à participação da Administração Pública em negócios jurídicos resolutivos de certos conflitos seus. Afirmar ainda a pesquisadora ser “equivocado proclamar norma de superioridade *apriori* do interesse público, quando o constituinte especificou as situações em que o interesse individual cede ao da coletividade”¹²¹.

Na ordem tributária, é autorizada pelo art. 171 do Código Nacional Tributário a transação entre a Fazenda Pública e o particular contribuinte, consubstanciando “ato através do qual, por meio de concessões mútuas, sujeitos ativo e passivo põem fim a litígio existente em torno do crédito tributário, extinguindo-o”¹²². Na seara ambiental, os órgãos públicos de proteção ao equilíbrio ecológico com legitimidade processual para manejar a ação regida pela Lei nº 7.347/1985 são por esta autorizados a colher de quem “não está no presente, ou não estará

¹¹⁹ Ibid., p. 338.

¹²⁰ CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noleto. A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública : fundamentos e pressupostos. 2018. 196 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. p. 20. Disponível em: <file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/Tese%20Profa%20Janai%CC%81na%20Noleto.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹²¹ Ibid., p. 31.

¹²² SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Código Tributário Nacional. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 393.

no futuro, integralmente cumprindo a legislação ambiental” um “compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, prevendo-se cominações em caso de não cumprimento”¹²³.

Agora, também no âmbito do combate aos desvios internos no regular funcionamento da Administração Pública é viável que o órgão investigante recorra a técnicas negociais, com concessões e contrapartidas bilaterais, ampliação normativa esta que parecer ter consolidado o “princípio da consensualidade punitiva no Direito Brasileiro”¹²⁴. Esse sistemático avanço normativo da possibilidade de disposição voluntária de direitos realmente faz parecer estranho que somente o Direito Eleitoral permaneça alheio às novas concepções do interesse público no processo judicial e da concreta promoção da justiça social. Aliás, mesmo o Direito Eleitoral tem se curvado à implementação dos institutos despenalizadores no espectro sob sua regência.

No entanto, ao contrário da esfera criminal, a jurisdição eleitoral cível é guiada muito mais pelas suas normas específicas do que pela aplicação subsidiária e supletiva de legislações gerais ou pontualmente análogas. Quer dizer, o Direito Eleitoral possui microssistematização¹²⁵ própria substancial enquanto a “ciência jurídica que se preocupa em concretizar materialmente a manifestação de vontade advinda da soberania popular, concedendo meios idôneos para a legitimação dos mandatos representativos”¹²⁶, o que lhe atribui clara autonomia interpretativa.

É verdade que as constantes modificações bienais da legislação eleitoral – feitas em grande parte sem uma lógica coerente ou concatenada e com interesses legislativos pouco republicanos – dificultam a assimilação mais sólida e atenta dos institutos eleitorais pela comunidade jurídica e pela jurisprudência, a qual é sedimentada por órgãos judiciais rotativos, cujo magistrados passam no máximo 4 (quatro) anos seguidos integrando a Justiça Eleitoral.

Nada obstante, o arcabouço normativo eleitoral tem se mantido robusto em uma legislação esparsa repleta de detalhes, os quais são complementados pelas resoluções editadas pelo TSE no exercício da sua competência regulamentar, que substitui (e até extrapola) o papel normalmente exercido pelo Poder Executivo através de decretos¹²⁷. E, efetivamente, as lides eleitorais apresentam situações cujos bens jurídicos envolvidos e a dinâmica social contemplada exigem uma atuação bastante eficiente e rigorosa por parte da Justiça Eleitoral e do Ministério

¹²³ MACHADO, 2013, op. cit., p. 431-432.

¹²⁴ PINHEIRO et al., p. 135.

¹²⁵ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 31.

¹²⁶ ZILIO, Rodrigo López. Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 444. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

¹²⁷ MACHADO, op. cit., p. 77-78.

Público Eleitoral, que compartilha sua legitimidade processual ativa com candidatos e partidos. Destarte, para se cogitar a adoção de ANPC's eleitorais, uma análise cautelosa é fundamental.

3.1. A estrutura do ANPC segundo a Lei nº 13.964/2019

Como já narrado nesta oportunidade, a denominada Lei Anticrime introduziu no ordenamento brasileiro não apenas o ANPP, baseado em normas infralegais editadas pelo CNMP, mas avançou um pouco mais para inovar com a positivação do ANPC no âmbito das investigações e das lides sobre atos improbidade administrativa. É bem verdade que “boa parte da doutrina já advogava a tese de que a Lei de Improbidade Administrativa não era incompatível com a celebração de acordos, notadamente para fins de ressarcimento do dano e perda da vantagem ilícita”¹²⁸, mas a reviravolta na redação do art. 17, § 1º, da LIA veio pacificar o ponto.

Todavia, os novos comandos consolidados pela reforma legislativa se limitaram a dizer que é admissível – nos termos da Lei nº 8.492/92 – a realização de pactos substitutivos da busca por uma condenação judicial referente àqueles ilícitos cíveis, bem como que, em sendo viável a solução consensual sobre dado fato ímprobo, “poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias”. Tais informações constam dos dois únicos dispositivos pertinentes ao assunto, idealizados pela versão original da Lei nº 13.964/2019, sobreviventes ao exercício do poder de veto pela Presidência da República.

Com efeito, além da nova redação do § 1º¹²⁹ do sobredito art. 17, a Lei nº 8.492/92 teve acrescentado pela Lei Anticrime apenas o disposto no § 10-A¹³⁰ daquele mesmo normativo. O art. 17-A projetado pela reforma aludida – o qual estruturava os pressupostos e o procedimento para o emprego do novo instituto no caso concreto – foi integralmente rejeitado pela chefia do Poder Executivo, opção que não foi revertida pelo Congresso Nacional, gerando-se incertezas.

O dispositivo vetado¹³¹ atribuía as seguintes características básicas à proposta de ANPC: i) condicionamento cumulativo do benefício a, no mínimo, as consequências de “integral ressarcimento do dano”; de “reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados” e de “multa de até 20% (vinte por cento) do valor do

¹²⁸ LIMA, op. cit., p. 287.

¹²⁹ § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

¹³⁰ § 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

¹³¹ BRASIL. Presidência da República. Mensagem 726, de 24 de dezembro de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

dano ou da vantagem auferida”; ii) legitimidade negocial ativa exclusiva do Ministério Público; iii) possibilidade do firmamento do negócio jurídico já no curso de ações de improbidade.

Percebe-se, portanto, que o texto aprovado no Parlamento não restringia o cabimento do ANPC com base na categoria do ato de improbidade administrativa imputado – a ensejar distintas penalidades – ou no suposto valor do prejuízo causado ao erário ou do enriquecimento logrado pelo particular. Ademais, o critério subjetivo para se verificar a adequabilidade e a pertinência do pacto no caso concreto restaria atrelado à “personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso” (art. 17-A, § 1º, vetado).

Diante da omissão legislativa ocasionada pelo operar do sistema de contrapesos (*checks and balances system*) adotado na CF/88, apontam Pinheiro e Aras que é imprescindível se proceder a uma integração normativa do novo instituto a partir da aplicação analógica das regras regentes de figuras jurídicas – cíveis e criminais – assemelhadas com o ANPC. Para Pinheiro, “pode-se dizer que o acordo de não persecução cível é uma modalidade/espécie de termo de ajustamento de conduta, que deve seguir, destarte, a normatização do assunto em geral”, além das regras de autocomposição insculpidas na Lei nº 13.105/2015 e certos outros diplomas¹³².

Adiciona Aras que “as regras sobre acordos de leniência e acordos de não persecução penal (ANPP), previstos, respectivamente [...] também serão úteis para preencher a lacuna produzida pelo veto presidencial, desde que observadas suas peculiaridades”¹³³. Nessa visão, compartilhada por Pinheiro, o disciplinamento do ANPP cravado no art. 28-A do CPP poderá servir de amparo à operação do ANPC. Contudo, tal comunicação normativa seria secundária.

Mas em que pese todo o art. 17-A tenha sido neutralizado pela Presidência da República, o motivo dessa recusa à sanção dos comandos do dispositivo concerne tão somente a dois dos supracitados aspectos conferidos pela proposta de norma ao ANPC: a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a concessão do pacto e a possibilidade de celebração do acordo após instaurada a lide, inclusive depois da apresentação de contestação pelo réu, diferentemente do que resta sugerido com a aprovação isolada do § 10-A inserido no art. 17 da Lei nº 8.492/92.

Quanto ao primeiro ponto, o chefe do Executivo se acostou à crítica manifestada pela Advocacia-Geral da União na vertente de que esse art. 17-A seria contraditório com o próprio *caput* (preexistente) do art. 17 da LIA, “o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de

¹³² PINHEIRO et al., op. cit., p. 138.

¹³³ Ibid., p. 236.

improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade.”

No tangente ao segundo objeto de veto, a razão do ato da Presidência foi a insegurança jurídica e social potencializada pela aparente permissão do acordo a qualquer momento do trâmite processual, incentivando-se o denunciado pela infração “a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação”.

Ante o exposto, depreende-se dessa retrospectiva de atos legislativos – a culminar na positivação do ANPC com a supressão dos contornos do seu efetivo manejo – que o referido art. 17-A aprovado pelo Poder Legislativo só foi retirado do texto final da Lei nº 13.964/2019 por conta dos dois fundamentos explanados no veto presidencial e ora reproduzidos, despidos de oposição alguma ao teor da vasta maioria das normas idealizadas naquele mesmo dispositivo.

De fato, afóra as questões do limite temporal para o firmamento do pacto e da inadequação da legitimidade ativa negocial privativa do Ministério Público, em desprestígio às demais instituições e entidades públicas legitimadas para ajuizar a ação por ato de improbidade, nenhuma objeção foi levantada pelo Poder Executivo para o reconhecimento de inocuidades nos demais comandos normativos projetados. Deste modo, por mais que os requisitos contidos no resto do art. 17-A para o ANPC não tenham se consolidado no ordenamento, não se identifica qualquer contraindicação – tendo em vista a lacuna legislativa notoriamente acidental – ao uso dos critérios avalizados no ato legislativo antecessor ao veto para a concretização do ANPC.

Porém, o vácuo normativo ensejado pela atual redação da LIA não pode ser superado com a mera aplicação dos escassos parâmetros específicos quase positivados. Realmente, o uso da analogia interpretativa se fará essencial para a construção de ANPC’s eficientes e equilibrados com os diversos preceitos jurídicos vigentes. Mas diferentemente dos doutrinadores outrora citados, a presente investigação acadêmica encontra maior proximidade entre aquele instituto e o seu instrumento correlato na esfera penal (o ANPP), o qual foi implementado pela mesma lei ordinária, compartilhando ambos de um certo contexto sociopolítico e científico-jurídico único.

Por isso, entende-se por aplicável o art. 26-A do CPP enquanto fonte supletiva primária – em complemento ao prescrito em boa parte do art. 17-A vetado da Lei nº 8.492/1992 – da aplicação do disposto no art. 17, §§ 1º e 10-A, da LIA, a exemplo da exigência de confissão circunstanciada dos fatos investigados pelo beneficiário e da idoneidade de cláusulas atípicas. Aliás, sendo que muitos atos de improbidade administrativa atraem a suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15 da Constituição Federal e/ou a inelegibilidade cominada pela alínea “1” do art. 1º, I, da LC nº 64/90, é fulcral a previsão da renúncia ao exercício de cargos públicos.

3.2. A corrente (im)possibilidade de acordos cíveis na Justiça Eleitoral

À luz da realidade normativa e legislativa elucidada no último tópico, percebe-se que o ANPC arquitetado pelo Congresso Nacional – e logicamente a versão positivada também – foi direcionado especificamente à seara da apuração de atos de improbidade administrativa, o que fica claro tanto pela autorização ao referido pacto constar apenas do art. 17, § 1º, da LIA como pela redação inicialmente aprovada no Parlamento para o art. 17-A daquele diploma legal, a qual impunha uma série de contraprestações ao favorecido pelo arquivamento da investigação estatal intimamente afetas às tipologias das várias infrações disciplinadas na Lei nº 8.492/92.

Nada obstante, afirma Pinheiro¹³⁴ que tal novo passo legislativo para o alargamento dos “mecanismos de negociação em objetos tradicionalmente indisponíveis” impõe a revisitação do entendimento firmado na Justiça Eleitoral quanto à incompatibilidade das normas eleitorais cíveis com o uso dos institutos de autocomposição positivados. Para o autor, em especial pela possível identidade fática entre certos tipos eleitorais e outras infrações, “ou nega-se a aplicação de todos esses institutos na área eleitoral, ou, por questão de coerência, deve-se abrir o horizonte e permitir a implementação da cultura do consenso na área eleitoral, quando cabível”.

Com a máxima vênua, entende-se aqui ser precipitada esta acepção. É bem verdade que a prática de qualquer das condutas vedadas a agentes públicos em período (pré)eleitoral previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97¹³⁵ (Lei das Eleições) gera – consoante o § 7º do dispositivo¹³⁶ – a consumação automática de ato de improbidade administrativa, a ser apurado na Justiça Comum em paralelo à repressão da conduta vedada pela Justiça Eleitoral. No entanto, os requisitos para o reconhecimento do ilícito eleitoral, as suas consequências, os bens jurídicos protegidos pela lei e a dinâmica da apuração judicial e extrajudicial são totalmente distintos.

De fato, as condutas vedadas são hipóteses tipificadas por periclitarem o bem jurídico democrático da “igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”, consoante apregoa o próprio caput do art. 73 da Lei das Eleições. As penalidades cominadas visam a repreender e prevenir a prática dos atos proibidos com foco na proteção da normalidade das eleições, e não nos princípios da Administração Pública, conquanto a violação destes com fins

¹³⁴ PINHEIRO, Igor Pereira. *Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral*. 3. ed. Leme/SP: JH Mizuno, 2020. p. 74-75.

¹³⁵ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

¹³⁶ § 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

eleitorais atente contra a isonomia do pleito. Aliás, a consequência máxima para a inobservância do sobredito comando legal é a neutralização da candidatura impregnada por vantagem ilícita.

Repare-se, a multa aplicável não se destina a reparar o eventual dano infligido ao erário, tanto que é revertida – como consignado no art. 38, I, da Lei nº 9.096/95 – ao abastecimento do “Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos” (Fundo Partidário), como forma de compensação do prejuízo democrático. Por isso mesmo, a lógica da atribuição de legitimidade processual ativa pela legislação eleitoral é bem diversa, sendo legitimados para a propositura dessa (e de quase todas as outras) ações, além do Ministério Público Eleitoral, todos os candidatos da circunscrição afetada e todos os órgãos partidários participantes do prélio.

Ademais, tem-se que o “exemplo mais evidenciado de abuso de poder de autoridade se encontra nas condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da LE”¹³⁷. Esse vínculo com o “abuso de poder político decorre do fato de que ação é praticada por quem é autoridade, ou se valendo de uma situação posta diante da Administração Pública”¹³⁸. Quer dizer, o abuso é um gênero – sancionado pelo art. 22 da LC nº 64/90 com a cassação do registro de candidatura ou do diploma do candidato favorecido e com a declaração de inelegibilidade de todas as pessoas envolvidas na postura ilícita detectada – do qual as condutas vedadas são potenciais espécies.

Esta propriedade conectiva autoriza a múltipla apuração sancionatória – já comentada no capítulo anterior deste estudo – de um mesmo fato na própria esfera eleitoral cível, pois enquanto a conduta vedada em si é processada via representação destinada precipuamente à imposição de multa e à sustação do ato infringente, o abuso de poder político é objeto de AIJE. Tal ferramenta processual é reservada às situações de distúrbio assaz gravoso à normalidade das eleições, com ameaça à autenticidade do processo eleitoral, e logo tem o escopo de “instalar um aparelhamento defensivo da própria legitimidade democrática, posto que vai ser utilizado no combate aos vícios que inquinam a formação de todas as investidas representativas”¹³⁹.

E mais, a própria representação por conduta vedada pode ocasionar ao agente público responsável e ao candidato beneficiário as mesmas consequências práticas do reconhecimento de abuso de poder, quais sejam a cassação do registro ou do diploma do candidato favorecido e a incidência de inelegibilidade (art. 1º, I, “j”, da LC nº 64/90). Para tanto, todavia, foi assentado pelo TSE “que, mesmo quando configurada a conduta vedada, deve-se proceder a um juízo de proporcionalidade para imposição cumulativa da pena de cassação do registro/diploma

¹³⁷ ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 542.

¹³⁸ MACHADO, 2016, op. cit., p. 251.

¹³⁹ RIBEIRO, Fávila. Abuso de poder no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 209.

outorgado”¹⁴⁰ para além da penalidade pecuniária, sempre imponível. Discorda desta aceção Pinheiro, para quem a prática de qualquer ato de conduta vedada atrai a medida de cassação¹⁴¹.

Mas ainda que o autor da demanda não requeira a desconstituição do mandato em perspectiva ou em exercício, a Justiça Eleitoral poderá declará-la, pois “os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor”, conforme assinala a Súmula nº 62 do TSE¹⁴². Isso torna ainda mais complicada a admissão do ANPC para o processamento de condutas vedadas, apesar de ser raro que o órgão judicial enxergue uma gravidade não aduzida pela parte promovente.

Como já indicado no capítulo antecedente, a reversão do resultado do pleito é uma providência vinculada ao efetivo resguardo da soberania popular, a qual pressupõe que “um mandato representativo somente tem validade se obtido com a devida observância das regras do jogo”¹⁴³. Consequentemente, aquela medida naturalmente contramajoritária precisa ser concretizada com cautela e estrita observância às normas incidentes, sendo inadmissível a celebração de qualquer acordo de disposição das pretensões envolvidas em relação jurídica com potencial para implicar o comprometimento pontual da autenticidade do regime democrático.

E não apenas quando possível a consequência de cassação de diploma ou de mandato é que se mostra absolutamente inviável o emprego de vias de autocomposição no âmbito eleitoral. Mesmo os candidatos não eleitos podem ser réus em AIJE’s e em representações por conduta vedada ou por captação ilícita de sufrágio¹⁴⁴, sujeitando-se, eventualmente, à incidência de inelegibilidade por 8 (oito) anos desde o pleito afetado, à imposição de coima financeira e à anulação dos votos obtidos, consoante os arts. 222 e 237 do Código Eleitoral¹⁴⁵. Complementa o art. 224, *caput*¹⁴⁶, deste que, em anulando-se mais de metade dos votos em uma eleição, o seu resultado restará comprometido independentemente do ajuizamento de demanda contra o eleito.

¹⁴⁰ MACHADO, 2016, loc. cit.

¹⁴¹ PINHEIRO, *Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral*, op. cit., p. 36-37.

¹⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 62. Publicada no DJe de 24, 27 e 28 jun. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-62>. Acesso em: 31 ago. 2020.

¹⁴³ ZILIO, 2018, op. cit., p. 447.

¹⁴⁴ Realce-se que, embora a captação ilícita de sufrágio seja correlata aos crimes eleitorais de corrupção e de coação, as consequências jurídicas são independentes e distintas. A persecução penal é negociável, a cível não.

¹⁴⁵ Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

¹⁴⁶ Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

Outro fator diferencial entre as condutas vedadas da Lei nº 9.504/97 e as hipóteses de improbidade administrativa da LIA é a alta celeridade esperada das lides eleitorais, observadas as “particularidades que recomendam soluções urgentes – como o fato de que a eleição ocorre em data certa, pré-fixada, antes da qual os incidentes devem estar resolvidos, e, também, a temporariedade dos mandatos eletivos”¹⁴⁷. Tal celeridade é importante não só para a efetiva repressão de posturas ilícitas depreciadoras da igualdade de oportunidades entre os candidatos, mas também para a garantia da segurança jurídica na condução dos serviços da Administração Pública e dos atos de (pré)campanha eleitoral promovidos pelas agremiações ou pessoas físicas.

E além dessa celeridade jurisdicional, há uma exigência ainda maior de velocidade nas investigações preparatórias às denúncias pretendidas, pois ao contrário da legislação sobre atos de improbidade administrativa, que prevê prazos prescricionais de anos para a propositura das ações cabíveis, o ordenamento eleitoral não aduz prazos prescricionais para o processamento de infrações cíveis, e sim decadenciais, os quais variam entre a data da eleição e o fim do ano seguinte, concentrando-se na data de diplomação dos eleitos, em meados do mês de dezembro.

Observe-se que o ANPC inserido na Lei nº 8.492/92 nem menciona a suspensão dos prazos prescricionais assentados no diploma, o que torna inviável até mesmo a construção de qualquer analogia tendente a sugerir a possibilidade de suspensão dos prazos decadenciais eleitorais pelo firmamento de negócios jurídicos. De outro lado, seria nitidamente incompatível com o aludido princípio eleitoral da celeridade a incidência do art. 17, § 10-A, da LIA – que faculta “a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias”.

Convém destacar ainda que a seara eleitoral sofre de uma constante revisitação judicial de conceitos e de interpretações legais, movida pela versatilidade da dinâmica comportamental objeto de regência do ramo jurídico assinalado, pela instabilidade da sua legislação, e pela rotatividade dos cargos de judicatura e de representação do Ministério Público. O próprio TSE oscila bastante na sua jurisprudência, como bem exemplificado no próximo capítulo, por vezes demorando a pacificar assuntos relevantes. E mesmo quando o faz, suas decisões permanecem desconhecidas por muitos operadores do Direito Eleitoral, justamente em razão da rotatividade dos principais cargos públicos atuantes com a matéria e da sazonalidade da advocacia eleitoral.

Esse quadro enseja que sempre existam várias dúvidas interpretativas e incongruências na aplicação de importantes normas restritivas de direitos pelos Tribunais Eleitorais e, com mais intensidade, pelos juízes titulares das Zonas Eleitorais, bem como na atuação fiscalizatória das promotorias e das procuradorias eleitorais. Até porque, enfatize-se, o ordenamento sempre é

¹⁴⁷ CASTRO, op. cit. p. 14.

alterado entre as eleições, assim como a realidade social por ele disciplinada, principalmente no âmbito da virtualização das campanhas eleitorais. Outrossim, acaba que só o ajuizamento de ações permite a atualização pelos Tribunais, e em especial pelo TSE, da extensão e do sentido de diversas normas eleitorais, como as sobre condutas vedadas, abuso de poder ou propaganda.

Apesar de tudo isto, sustenta Pinheiro¹⁴⁸ que o emprego do ANPC na seara eleitoral poderia, bem como o uso do termo de ajustamento de conduta (TAC), incrementar a celeridade e a efetividade da inibição de atos irregulares na (pré)campanha política. Enfatiza o autor que, se atualmente o TSE autoriza a coleta de elementos probatórios de infrações eleitorais através do “inquérito civil público, previsto na Lei nº 7.347/85, por qual razão não poderia ser realizado acordo com vistas ao ajuste prévio (com caráter de prevenção, portanto) ou posterior aos ilícitos (perspectiva de correção repressiva)?”, e em seguida formula situações hipotéticas da utilidade.

Antes de analisar pragmaticamente esses cenários imaginados aonde haveria pertinência na celebração de negócios jurídicos eleitorais substitutivos à promoção de demandas judiciais, é imperioso analisar a evolução da jurisprudência do TSE em torno da possibilidade de aplicação da Lei nº 7.347/85 – que prevê o manejo do inquérito civil e do TAC no âmbito da tutela dos direitos difuso – para os procedimentos eleitorais. Relata Coêlho¹⁴⁹ que, nas eleições de 2008 e nas anteriores, muitos TAC’s foram celebrados entre o Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos ou seus candidatos, visando geralmente à redução das despesas com atos de campanha e da decorrente poluição ambiental, até que o TSE firmou entendimento contrário.

A rejeição da Corte Superior ao firmamento de TAC’s eleitorais foi fundamentada tanto na inserção pela Lei nº 12.034/2009 do art. 105-A na Lei das Eleições – o qual veda a aplicação dos procedimentos disciplinados pela Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) na esfera eleitoral – como na “especial natureza dos bens que se encontram em jogo nos conflitos ocorrentes na seara eleitoral”¹⁵⁰. Inicialmente, o TSE não reconheceu competência da Justiça Eleitoral para a apuração do descumprimento de obrigações originadas em negócios jurídicos não previstos na legislação eleitoral¹⁵¹, a qual menciona o firmamento de acordos somente para a elaboração do plano de mídia televisiva e das regras dos debates eleitorais (Lei nº 9.504/97¹⁵²).

¹⁴⁸ PINHEIRO, Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral, op. cit., p. 103.

¹⁴⁹ COÊLHO, op. cit., 100.

¹⁵⁰ GOMES, Direito eleitoral, op. cit., p. 724.

¹⁵¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 28.478. Relator: Min. Cármen Lúcia. Acórdão de 1º mar. 2005. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 5 mai. 2011.

¹⁵² Art. 46. [...] § 4º O debate será realizado segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral.

Em seguida, o Tribunal de cúpula consignou que, mesmo que o pacto seja aperfeiçoado “na presença do Ministério Público e do Juiz Eleitoral”, o ordenamento jurídico protetivo da lisura das eleições não admite a incidência de qualquer “sanção que não tenha previsão legal e cuja destinação não respeite a prevista na legislação vigente”¹⁵³. Mais recentemente, o TSE vem assentando a releitura do disposto no art. 105-A da Lei nº 9.504/97 para afastar a ilegalidade do uso de inquéritos civis públicos ou procedimentos afins como ferramenta de subsídio probatório a futuras ações eleitorais¹⁵⁴. Mas em momento algum foi endossada, por qualquer Ministro da Corte, a mudança no entendimento pela inviabilidade de TAC’s para regular questões eleitorais.

Não se ignora que muitos operadores do Direito Eleitoral criticam a postura legislativa omissa e a inflexibilidade pretoriana, “vez que os termos de ajustamento de conduta objetivam impossibilitar situação de irregularidade e compensar e até penalizar danos causados ao direito coletivo”¹⁵⁵. Mas os fundamentos elencados pelos defensores da institucionalização de técnicas negociais na Justiça Eleitoral se mostram frágeis. Quanto ao TAC, Afonso Machado explica¹⁵⁶ que tal instrumento objetiva apenas ajustar o modo de execução de uma obrigação relacionada a direitos metaindividuais, e não os elementos estruturais da relação jurídica. Arremata o autor:

O ajustamento refere-se “às obrigações legais”. Nessas obrigações incluem-se comportamentos vinculados e discricionários. Nos comportamentos vinculados ou regrados não pode haver opção sobre sua exigibilidade imediata (a não ser que a legislação preveja prazos). Os comportamentos discricionários irão permitir a análise da Administração ambiental ou do Ministério Público quanto à sua conveniência e oportunidade, desde que a interpretação leve em conta o interesse ambiental.

Na seara eleitoral, é evidente que praticamente todas as obrigações existentes aduzem comportamento vinculados, e não discricionários. Enquanto a obrigação de preservar ou reparar o meio ambiente admite várias formas de execução, o dever de não infringir vedações contidas na legislação eleitoral é absoluto e homogêneo, até mesmo em razão do princípio da isonomia entre os competidores do pleito. De igual maneira, também o descumprimento das normas eleitorais gera obrigações de comportamento vinculado (pagar multa, retirar propaganda ilícita,

Art. 52. A partir do dia 15 de agosto do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do art. 51, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.

¹⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 32.231. Relator: Min. Henrique Neves. Acórdão de 8 mai. 2014. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 30 mai. 2014.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 14.272. Relator: Min. Herman Benjamin. Acórdão de 20 out. 2016. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 13 dez. 2016.

¹⁵⁵ COELHO, op. cit., p. 101.

¹⁵⁶ MACHADO, 2013, op. cit., p. 432.

veicular direito de resposta, devolver quantias) e até mesmo consequências cuja efetivação não depende da obediência do infrator à ordem judicial condenatória (inelegibilidade, cassação).

No campo dos atos de propaganda, temática eleitoral em sede da qual mais surgem as cogitações da pertinência do firmamento de TAC's¹⁵⁷, é forçoso se perceber que a legislação eleitoral, como destaca Osório¹⁵⁸, já é demasiado detalhada e restritiva à liberdade de expressão, direito fundamental este indissociável do espaço político. E justamente pelo seu status de direito fundamental – dotado de posição específica no regime democrático considerada preferencial¹⁵⁹ – é que “seu exercício somente pode ser limitado por atos normativos legitimamente emanados do Poder Legislativo”¹⁶⁰. A restrição a atos de (pré)campanha pela via negocial não tem sentido, ao menos não enquanto uma ferramenta a ser convalidada e assegurada pela Justiça Eleitoral.

A propósito, o primeiro exemplo tecido por Pinheiro¹⁶¹ para a demonstração da sua tese de pertinência da autocomposição na seara eleitoral confabula “que um partido tenha anunciado previamente que fará uso de expedientes vedados pela legislação eleitoral para fins de propaganda”. Sugere aí o eleitoralista (Promotor de Justiça no Ceará) que a adoção de acordos preventivos garantiria maior efetividade aos bens jurídicos tutelados pela legislação eleitoral.

Mas o que seria previsto nesse pacto, aparentemente um TAC eleitoral, que já não esteja disposto na legislação? O objetivo do negócio jurídico seria apenas reforçar a previsão legal e adicionar outra penalidade cumulativa com a normatizada? Em primeiro lugar, qualquer sanção aditiva à estipulada pelo ordenamento eleitoral não poderia ser executada pela Justiça Eleitoral, que não se presta a tutelar relações jurídicas privadas. Em segundo, qual o motivo que levaria a agremiação do exemplo a aceitar ônus maior do que o imposto pela legislação, submetendo-se às mesmas restrições de comportamento por esta já disciplinadas? Inexistem vantagens para o partido em um acordo nesse formato, e não há razão para o Ministério Público concedê-las.

Aliás, o *Parquet* eleitoral não precisa de TAC's para prevenir a ocorrência de infrações anunciadas, podendo requerer ao juízo competente a concessão de tutela cautelar para a emissão de ordem constitutiva de obrigação de não fazer ao potencial violador da lei, com imposição de *astreintes* a partido, candidato, eleitor, agente público ou pessoa jurídica que detenha ingerência sob o ato ilícito em perspectiva. Também pode a autoridade fiscal da lei emitir recomendações a sujeitos envolvidos no processo eleitoral, alertando-os da ilegalidade de determinada postura.

¹⁵⁷ GOMES, Direito eleitoral, op. cit., p. 724.

¹⁵⁸ OSÓRIO, Aline. Direito eleitoral e liberdade de expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 363.

¹⁵⁹ Ibid., p. 89-91.

¹⁶⁰ MEDEIROS, Marcílio Nunes. Legislação eleitoral comentada e anotada. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 945.

¹⁶¹ PINHEIRO, Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral, op. cit., p. 103.

Veja-se, nada impede que outro braço do Ministério Público proponha TAC's a partidos ou (pre)candidatos enquanto, respectivamente, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas físicas também sujeitas às normas ambientais e às administrativas. O que não se legitima é a interpretação desses acordos – baseados em normas de competência da Justiça Comum – como fontes de obrigações a serem executadas na Justiça Eleitoral. Igualmente não há impedimento para que o *Parquet* atuante na área eleitoral colha termos de compromisso de quem esteja envolvido no iminente processo eleitoral sobre a sua fiscalização, mas tais documentos seriam úteis exclusivamente para provar a má-fé na eventual infringência da legislação eleitoral em si.

Convém citar – no escopo de reforçar a impertinência da celebração de TAC's eleitorais – recente caso concreto ocorrido no Município de Tianguá, no Estado do Ceará, ao longo das eleições locais suplementares de 2019, quando um TAC foi firmado entre as coligações partidárias e o Ministério Público Eleitoral, na presença do magistrado titular da 81ª Zona, visando à complementação negocial da regulação legal do exercício da propaganda política.

Pouco depois do aperfeiçoamento do pacto, uma das coligações descumpriu uma das obrigações acordadas, a qual na verdade simplesmente repetia a previsão legal de limitação do tamanho dos adesivos microperfurados de propaganda acoplados a automóveis (art. 38, § 4º, da Lei nº 9.504/97), impondo multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pelo inadimplemento da cláusula negocial, valor que coincide com o patamar mínimo da sanção pecuniária prevista no art. 37, § 1º, da Lei das Eleições¹⁶², jurisprudencialmente estendida ao ilícito em questão¹⁶³.

A infringência do referido TAC foi então aduzida em uma representação por propaganda irregular, que seguiu inteiramente rito sumaríssimo previsto no art. 96 do sobredito diploma eleitoral. O magistrado sentenciante condenou a coligação à sanção financeira de R\$ 2.000,00, contudo fundamentou a coima estipulada exclusivamente nos dispositivos legais pertinentes. A coligação representada, não obstante, recorreu alegando a nulidade do TAC eleitoral¹⁶⁴.

¹⁶² Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

¹⁶³ “A retirada da propaganda irregular, quando realizada em bem particular, não é capaz de elidir a multa prevista no art. 37, § 1º, da Lei nº 9.504/97”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 48. Publicada no DJe de 24, 27 e 28 jun. 2016. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-48. Acesso em: 2 set. 2020

¹⁶⁴ O recurso tramita fisicamente sob o nº 133-55.2019.6.06.0081 no TRE-CE e resta concluso para julgamento desde março de 2020, tendo a PRE-CE sugerido o seu não conhecimento por preclusão temporal.

Também a ideia do ANPC eleitoral não se mostra viável nem útil para a solução de questões afetas à realização de propaganda. A Lei nº 9.504/97 previu, além da possibilidade de retirada da propaganda irregular pelo exercício do poder de polícia dos juízes eleitorais (art. 41, §§ 1º e 2º), um procedimento implacavelmente célere para a análise jurisdicional de infrações às balizas normativas (art. 96). Essa velocidade processual – necessária à resolução dos casos concretos envolvendo a promoção ou a crítica irregular de candidaturas – seria prejudicada com a adoção de tratativas para um ANPC, que poderia sequer chegar a ser celebrado. E qual seria a condição substitutiva ao pagamento de multa já estipulado legalmente? Uma sanção menor?

Perscrutando o segundo exemplo fornecido por Pinheiro¹⁶⁵, supõe-se que “um agente público que não seja candidato, mas declaradamente apoiador de um candidato ou pré-candidato, pratica uma conduta vedada em ano eleitoral, reitera o comportamento proibido e, citado de uma ação ajuizada contra si, deixa claro que não se importa”. Pondera então o autor sobre o firmamento de ANPC eleitoral, questionando se a oitiva extrajudicial do infrator pelo Ministério Público “para o devido esclarecimento das consequências de sua conduta e, com a conscientização do mesmo, o ajuste para cessarem as condutas vedadas, sob pena de um afastamento do cargo” não teria maior eficácia do que a tutela jurisdicional, opinando que sim.

Mais uma vez, a presente pesquisa não encontra fundamentos sustentáveis no raciocínio lançado para a defesa da utilidade do ANPC na esfera eleitoral. Observe-se na hipótese acima que o agente público manifestou claro despreço pela legislação e indiferença pela atuação do Ministério Público, o que indica dolo e desinteresse pelo diálogo com a instituição investigante. Destaque-se que a cogitação do firmamento do instituto negocial tendo por objeto a prática de conduta vedada contraria a própria tese daquele doutrinador, outrora citada, de que a prática de qualquer ato abarcado pelo art. 73 da Lei nº 9.504/97 impõe a cassação do registro ou diploma.

Ademais, pelas nuances do exemplo, tem-se que a conduta perpetrada foi grave, podendo eventualmente justificar a cassação do registro de candidatura ou do diploma do beneficiário, independentemente da sua anuência¹⁶⁶, o que impossibilitaria o acordo. Sequer poderia o Ministério Público ingressar com ação somente contra o candidato, por força da jurisprudência corrente do TSE que exige o litisconsórcio passivo em tais casos¹⁶⁷. De qualquer forma, a condição substitutiva indicada não parece apropriada, pois dificilmente seria aceita

¹⁶⁵ PINHEIRO, *Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral*, op. cit., p. 103.

¹⁶⁶ CASTRO, op. cit., p. 485.

¹⁶⁷ GOMES, *Direito eleitoral*, op. cit., p. 881.

pelo réu, ao passo que afastaria a penalidade pecuniária legalmente prevista para – com base em mero pacto – impor consequência mais gravosa não autorizada por norma eleitoral alguma.

E mesmo que fosse aceita a proposta, tal condição de perda do cargo público equivaleria a mero compromisso de renúncia da posição funcional, pois acordos de não persecução aduzem consequências distintas de penalidades, sem força de sanções judiciais¹⁶⁸. Novamente, não caberia à Justiça Eleitoral executar uma obrigação originada exclusivamente por um negócio jurídico sem amparo nos comandos da legislação eleitoral, e tampouco parece que a Justiça Comum poderia compelir o particular subscritor do ANPC eleitoral a deixar seu cargo na Administração Pública sem haver condenação em um processo administrativo por falta grave.

À luz de todas as anotações acima, torna-se bastante saliente a impossibilidade de ser reputada automaticamente aplicável à Justiça Eleitoral a ferramenta incorporada pela Lei nº 13.964/2019 ao art. 17, §§ 1º e 10-A, da Lei nº 8.492/92, que disciplina uma matéria específica com procedimentos processuais muito mais longo do que os regentes das ações eleitorais e consequências jurídicas sem equivalência àquelas estipuladas para a procedência destas lides.

Institucionalizar o uso de acordos de não persecução cível eleitoral sem a existência de dispositivos legais específicos e sequer de um detalhamento estrutural na própria norma cuja aplicação analógica se intenta, procedendo-se à mera adaptação superficial do novo instituto, como com a destinação das obrigações pecuniárias impostas ao Fundo Partidário¹⁶⁹, certamente ocasionará um ambiente de grande assincronia entre os órgãos eleitorais do Poder Judiciário e do Ministério Público e de incertezas jurídicas sobre os efeitos dos pactos firmados. Basta olhar a quantidade de decisões exaradas por juízes e de recomendações bianualmente expedidas pelo Ministério Público sem sincronia com muitos entendimentos consolidados no TSE e nos TRE's.

Noutro giro, esperar que o TSE edite normas infralegais para autorizar a celebração de ANPC's eleitoral e estipular os seus limites, requisitos, legitimados ativos e possíveis efeitos é o mesmo que incitar aquela Corte à extrapolação da sua competência regulamentar. Esta, ao menos em tese, se restringe à expedição de instruções acerca da correta execução das normas eleitorais (art. 23, IX, do Código Eleitoral e art. 105 da Lei das Eleições) e ao preenchimento pontual de lacunas procedimentais acerca de sanções e direitos já insculpidos na legislação¹⁷⁰.

E cumpre notar, a própria eficiência da Justiça Eleitoral e as características inerentes aos ilícitos eleitorais tipificados dirimem a utilidade de técnicas de autocomposição nas matérias de

¹⁶⁸ ARAS et al., p. 207.

¹⁶⁹ PINHEIRO, *Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral*, op. cit., p. 104.

¹⁷⁰ MEDEIROS, op. cit., p. 309.

sua competência. Com efeito, por mais que ainda haja relativa demora na sua prestação jurisdicional em vários casos, parte destes envolve a possível anulação de votos, o que impede negociações, e mesmo aqueles processos eleitorais mais demorados ainda apresentam uma velocidade bem maior do que nos outros ramos do Judiciário. Quer dizer, a priori, inexistem razões emergenciais a justificar uma elasticidade tão tensionada para o novo instituto consensual cível aduzido na Lei Anticrime, que sequer tangenciou os procedimentos eleitorais.

3.3. A reviravolta jurisprudencial tácita do TSE: homologação de negócio jurídico eleitoral entre a PGE e o diretório nacional do partido MDB

A segurança jurídica na seara eleitoral vem sendo uma das principais demandas por parte dos atores políticos e da estudiosos deste ramo jurídico, e o próprio STF vem realçando¹⁷¹ a importância da estabilidade da jurisprudência eleitoral e a necessidade de prestígio ao art. 16 da Carta Magna quando da mudança, pelo TSE, de entendimento anteriormente consolidado.

Como apontado páginas atrás, ao longo da última década o TSE definiu que a Justiça Eleitoral não tem competência para julgar obrigações decorrentes de TAC e que tal ferramenta – em que pese sirva à solução de conflitos envolvendo direito difusos – não se adequa à dinâmica e à natureza específicas dos bens jurídicos tutelados pela legislação eleitoral. Apesar disso, recentemente, no mês de agosto do ano de 2020, aquele mesmo órgão judicial de cúpula convalidou um ato bilateral praticado entre a PGE e o órgão nacional do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nomeado como “NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL”.¹⁷²

Esse ato homologado pelo TSE caracterizou de fato uma avença entre as supracitadas partes com um plano de fundo vinculado a bens jurídicos tutelados pela legislação partidária conexa ao ordenamento eleitoral em sentido estrito. A rigor, tratou-se o acordo de vontades de múltiplos negócios jurídicos unificados, cada qual relativo a um processo de prestação de contas anuais da agremiação participante do pacto, totalizando 5 (cinco) dos quais 4 (quatro) já possuíam desaprovação contábil e imposição de multa por acórdão com trânsito em julgado.

Mais especificamente, as contas partidárias dos anos de 2010 a 2013 do diretório nacional do MDB foram desaprovadas definitivamente pelo TSE, em decorrência de violação

¹⁷¹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 637.485. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acórdão de 1º ago. 2012. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 21 mai. 2013.

¹⁷² MDB assina acordo com MPE para incentivar participação feminina na política. Tribunal Superior Eleitoral, 18 ago. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/mdb-assina-acordo-com-mpe-para-incentivar-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 20 ago. 2020.

à política afirmativa obrigatória prescrita no art. 44, V, da Lei nº 9.096/95¹⁷³, o qual impõe o investimento de um valor mínimo do Fundo Partidário na promoção da igualdade de gênero na política. De outro lado, a contabilidade da mesma agremiação referente ao ano de 2014 não foi julgada ainda, mas o parecer conclusivo do setor técnico de análise contábil do TSE já opinara pela desaprovação das contas partidárias, novamente pelo descumprimento daquele art. 44, V.

Em síntese, o acordo proposto pela PGE, assinado pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, dispôs que o órgão ministerial abriria mão de promover a execução das penalidades cominadas ao MDB por força das consecutivas desaprovações das suas contas anuais de 2010 a 2013, bem como que a PGR se comprometia “a não pedir a desaprovação das contas do MDB, nos processos de prestação de contas ainda sem trânsito em julgado (2014) se a irregularidade detectada for referente unicamente à aplicação de recursos” nos moldes do sobredito art. 44, V.

Essas contrapartidas do Ministério Público ficariam condicionadas, em suma: i) ao investimento pelo MDB de recursos nas candidaturas femininas a serem lançadas em 2020 e na promoção da mulher na política, de modo a compensar os valores não aplicados nos ditames do art. 44, V, da Lei nº 9.096/95 nos anos de 2010 a 2014; ii) à adoção pelo MDB de uma série de boas práticas gerenciais e estruturantes, com o incremento da transparência financeira e decisória e da participação feminina na ocupação dos cargos partidários; iii) ao compromisso do MDB de promover objetivamente a inclusão e educação política de pessoas com deficiência.

Percebe-se dessa conjuntura que o negócio jurídico homologado pelo TSE se aproxima bastante de uma ideia mais pertinente de um TAC eleitoral, tendo por objeto as obrigações constituídas pelos acórdãos com trânsito em julgado nos processos de prestação de contas de 2010 a 2013, combinado com um ANPC eleitoral, que solucionaria a controvérsia vislumbrada nos autos do processo de prestação de contas anuais de 2014, ainda pendente de julgamento. E esse complexo instrumento elaborado pela PGE trouxe uma gama de “considerandos” a expor os seus fundamentos jurídicos e parcialmente extrajurídicos. Mas chamam a atenção os trechos concernentes à incidência do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), confira-se:

4.CONSIDERANDO que a ordem jurídica impõe e confere legitimidade ao Ministério Público para a construção de soluções autocompositivas, como o presente compromisso (v.g. artigos 190 e 585, II, do Código de Processo Civil, e art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995);

¹⁷³ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

5. CONSIDERANDO a adoção do princípio do autorregramento das partes pelo novo Código de Processo Civil, cujo art. 190 institui cláusula geral de convenções processuais;

6. CONSIDERANDO o disposto no art. 15 do Código de Processo Civil, que estabelece a aplicação não apenas subsidiária, mas também supletiva do referido diploma aos processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos;

7. CONSIDERANDO as permissões legais para práticas autocompositivas em processos cuja matéria de fundo verse sobre direito público (v.g. art. 32 da Lei nº 13.140/2015, e art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.307/1996);

Colhe-se do excerto transcrito que a argumentação da PGE contrariou frontalmente a orientação delineada pelo próprio TSE na sua Resolução nº 23.478 de maio de 2016, a qual foi elaborada especificamente para disciplinar as interações entre o CPC/2015 e o ordenamento jurídico em sua esfera eleitoral. Assinala o art. 11 do diploma infralegal: “Na Justiça Eleitoral não é admitida a autocomposição, não sendo aplicáveis as regras dos arts. 190 e 191 do Novo Código de Processo Civil”. A dicção normativa é cristalina e contundente, causando estranheza que tanto a PGE como a Presidência do TSE tenham simplesmente olvidado esse dispositivo.

Cumprir notar, “a própria amplitude do texto do artigo 190 do CPC, conferindo enorme liberdade às partes, poderia resultar em toda sorte de anomalias, as quais poderiam macular todo o procedimento”¹⁷⁴ eleitoral. E outra vez, ressalve-se que o emprego analógico na seara eleitoral de normas tidas como de Direito Público não pode ser feito sem o devido cotejo de entre a estrutura das relações jurídicas e a dinâmica dos fatos abrangidos. “Os bens tutelados pela Justiça Eleitoral, por sua vez, são essencialmente bens indisponíveis, sobre os quais as partes não podem transigir, como a legitimidade, moralidade e lisura no processo eleitoral”¹⁷⁵.

Ocorre que as matérias político-eleitorais atreladas à luta social pela igualdade de gênero são extremamente relevantes e preocupantes do ponto de vista institucional, posto que “guardam essencialidade ao debate público e à formação social e política de um regime que pretende ser democrático”¹⁷⁶, comunicando-se diretamente com a concretização do princípio constitucional da isonomia substancial a ideia de políticas afirmativas de gênero partidárias.

¹⁷⁴ ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; OLIVEIRA, Vitor Pimentel de. O processo judicial eleitoral e a calendarização dos atos processuais: um mecanismo a favor da celeridade? Revista Populus, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral, Salvador, nº 8, p. 95, 2020.1. Disponível em: http://ejc.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/9177/mod_resource/content/3/revista%20populus%20vol8%20%283%29.pdf. Acesso em 20 ago. 2020.

¹⁷⁵ ALMEIDA; MACHADO; OLIVEIRA, loc. cit.

¹⁷⁶ FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos políticos: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019. p. 184.

O teor do acordo redigido pela PGE é muito enfático em detalhar o drama sociopolítico que vive o Brasil no concernente à desigualdade de gênero no ambiente partidário e eleitoral, o que atesta ter o órgão de cúpula do Ministério Público Eleitoral se motivado bastante por fatores pragmáticos de urgência transformativa para a conclusão pela necessidade de se promover a autocomposição com partidos políticos como uma maneira de fugir das projeções científicas. E afere-se que essa priorização da providência de impacto político positivo – tendo em vista a situação emergencial do País no quesito igualdade – foi compartilhada pelo próprio TSE, cujo Presidente classificou o pacto como “histórico e um marco vitorioso da política brasileira”.

Tão forte foi essa legítima preocupação política com as atuais perspectivas de evolução efetiva da ocupação de espaços de poder político pelas mulheres que se ignorou completamente o fato do andamento de um processo de prestação de contas partidárias – sejam estas anuais ou eleitorais – prescindir da propositura de alguma ação ou da manifestação do Ministério Público pedindo a condenação da grei escrutinada. Os processos de prestação de contas são instaurados espontaneamente pela Justiça Eleitoral, que – após colher pareceres opinativos do setor técnico do órgão judicial e do Parquet respectivo – pode reconhecer e punir ilegalidades de ofício.

Ou seja, a rigor, mesmo que o Ministério Público Eleitoral não oferte parecer opinando pela desaprovação das contas anuais do MDB relacionadas ao ano de 2014, o TSE permaneceria com o dever de analisar as eventuais irregularidades nas aplicações e nas arrecadações de recursos do partido e de proceder à imposição das penas estipuladas por lei conforme cada caso.

Desta feita, é notório que o acordo homologado pelo TSE configurou uma situação institucionalmente excepcional e assaz peculiar juridicamente, relacionada a uma temática bem específica e urgente, a qual transcende o campo do Direito Eleitoral e sinaliza riscos para o próprio Estado Democrático de Direito anunciado ao art. 1º, *caput*, da CF/88. Quer dizer, é até compreensível que a PGE e o TSE tenham simplesmente passado por cima da jurisprudência uniforme e da doutrina robusta sobre a incompatibilidade da autocomposição na seara eleitoral sem uma reanálise da questão em si mesma. Contudo, um ato dessa magnitude simbólica com a participação das maiores autoridades eleitorais brasileiras dá ensejo a outras interpretações.

3.4. Requisitos e limites à eventual extensão do instituto do ANPC para a Justiça Eleitoral

Independentemente da suficiência dos fundamentos invocados para o firmamento do termo cível eleitoral entre a PGE e o MDB nacional homologado pelo TSE em agosto de 2020, e apesar das suas peculiaridades que indicam uma certa excepcionalidade na aprovação desta

medida, fato é que tal instrumento aperfeiçoado na sobredita Justiça especializada põe fim à noção de indisponibilidade absoluta das pretensões jurídicas afetas à esfera do Direito Eleitoral.

Trata-se do primeiro precedente emanado do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral permissivo à celebração de negócio jurídico cível atinente a direitos e deveres regidos pela legislação eleitoral. Por mais que as inovações normativas introduzidas pela nº 13.964/2019 não tenham sido suscitadas enquanto subsídios à adequabilidade da técnica de autocomposição empregada para o ajuste da tutela de bens jurídicos difusos, a circunstância da positivação do ANPC ter precedido em apenas meses a postura inédita do TSE e da própria PGE incita fortes incrementos à cogitação acerca da real mutação da dinâmica das relações jurídicas eleitorais.

Mesmo antes desse novo cenário normativo e dessa inédita abertura judicial ainda persistia a assinatura de TAC's eleitorais entre o Ministério Público e os partidos ou candidatos majoritários – já que acordos entre o Parquet e os candidatos majoritários são pouco práticos – em muitas circunscrições municipais, instrumento negocial que definitivamente não se adequa à tônica dos atos do processo eleitoral. Agora, é bem provável que as autoridades eleitorais se proponham à busca de soluções consensuais para as controvérsias jurídicas pela via de pactos equivalentes ou similares ao ANPC. É possível também que o legislador decida delimitar o uso de técnicas de autocomposição na seara eleitoral, porquanto esta é praticamente a única sem.

De todo modo, algumas balizas específicas parecem indissociáveis à visão de um ANPC eleitoral satisfatoriamente funcional, idôneo e útil. A sua utilidade nessa esfera especial será inevitavelmente menor que na maior parte das outras, mas cumpre reconhecer que a adoção de acordos para algumas questões controvertidas de modo a diminuir o número de processos na Justiça Eleitoral poderia torná-la ainda mais eficiente do que é hoje. Sabe-se que o preceito do art. 97-A da Lei nº 9.504/97¹⁷⁷ atualmente segue como letra morta. Comumente os prazos dos mandatos sob impugnação judicial transcorrem quase por completo antes que aquela Justiça especializada venha a prover a solução contenciosa definitiva, o que poderia ser amenizado.

Outro fator que corrobora para o interesse público na celebração de negócios jurídicos sobre algumas matérias eleitorais é a ótica do custo-benefício das representações destinadas à exclusiva ou precipuamente à aplicação de multa, vez que as despesas com a mobilização da Justiça Eleitoral e do Ministério Público são bem maiores que os valores arrecadados com a

¹⁷⁷ Art. 97-A. Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral.

§ 1º A duração do processo de que trata o caput abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral.

§ 2º Vencido o prazo de que trata o caput, será aplicável o disposto no art. 97, sem prejuízo de representação ao Conselho Nacional de Justiça.

execução das obrigações pecuniárias, a qual depende de novo processo específico que envolve novos gastos públicos. E assinala o art. 4º da Res. nº 23.478/2016 do TSE: “Os feitos eleitorais são gratuitos, não incidindo custas, preparo ou honorários (Lei nº 9.265/1996, art. 1º)”. Logo, a preocupação com processos e pagamentos mais rápidos também é importante nessa esfera.

Por isso, embora aqui se entenda pela inviabilidade da realização de negócios jurídicos eleitorais à luz do atual ordenamento legal e infralegal, admite-se que a institucionalização do ANPC eleitoral, para as hipóteses em que a consequência da decisão judicial substituída – caso condenatória – seja basicamente a imposição de multa, poderia trazer efetivos benefícios para a Justiça Eleitoral. Todavia, a lógica a nortear os negócios jurídicos eleitorais não pode ser a convencional, perfilhada na estruturação do ANPC comum e do ANPP, justamente por conta da simplicidade do tipo de sanção que será substituído naqueles pactos.

Quer dizer, se apenas os ilícitos que resultam isoladamente em sanção pecuniária podem ser objeto de ANPC, pois este não daria – frente às demais irregularidades tipificadas – a proteção jurídica adequada à eficiente tutela dos direitos difusos e individuais envolvidos, há que se adotar uma visão realística das obrigações a serem veiculadas em ANPC eleitoral. Aos olhos da presente pesquisa, parece que o instituto em perspectiva seria compatível apenas com o propósito de encurtar a resolução de conflitos mais simples e menos graves, reduzindo os custos estatais e acelerando o recolhimento das multas, que poderiam ser convencionadas no valor do mínimo legal ou em patamar ainda mais baixo, a fim atrair o interesse dos infratores.

Essas obrigações pecuniárias convencionadas entre as partes, estipuladas conforme a gravidade *lato sensu* da conduta imputada, deverão sempre se reverter em benefício do Fundo Partidário ou de outro que a legislação eleitoral venha a indicar. Não se vislumbra muito espaço para a formulação de condições mais elaboradas ou personalizadas, como há no ANPP e mesmo no ANPC da Lei nº 8.492/92, até porque a imposição de outro ônus tenderia a retirar o interesse do investigado na negociação. Nada obstante, é perfeitamente viável se cogitar condições de prestação de serviços comunitários, como para participação em campanhas da Justiça Eleitoral.

A obrigação de prestação de serviços seria bem-vinda quando o suposto infrator da ordem eleitoral não tivesse condições financeiras de efetuar em curto lapso temporal o cumprimento de uma obrigação pecuniária relevante para a prevenção do ato ilícito imputado. É excessivamente desinteressante para a tutela dos bens jurídicos eleitorais que o adimplemento das condições ajustadas voluntariamente demore mais que alguns meses no máximo, dado que impera na jurisdição especial respectiva o princípio da celeridade e o eventual descumprimento de cláusulas importará na retomada do oneroso trâmite processual.

Reforça-se, nesse ponto, a imprestabilidade da previsão contida no art. 17, § 10-A, da LIA para a orientação do suposto procedimento eleitoral, sendo 90 (noventa) dias um intervalo de suspensão processual demasiado longo nesta espécie. Aliás, quanto ao termo inicial e o final para a propositura do ANPC eleitoral, discorda-se frontalmente da opinião de Pinheiro ao dizer: “entendo que o acordo de não persecução cível pode ocorrer a qualquer momento antes de operada a inelegibilidade, isto é, até o julgamento pelo órgão colegiado da Justiça Eleitoral”¹⁷⁸.

Em primeiro lugar, tal sugestão soa bastante confusa ao mencionar a constituição de inelegibilidade como o referencial, vez que o próprio autor rejeita a possibilidade de ANPC se o objeto deste consiste em matéria com potencial de geração de inelegibilidade¹⁷⁹, além de que deixa de lado a indicação do marco final para todas as hipóteses desconexas de inelegibilidades, como a apuração de atos de propaganda irregular. Em segundo, o posicionamento não guarda harmonia com o caráter célere das lides eleitorais, consentindo com a possibilidade de acordo mesmo após exarada a decisão judicial de piso, algo não autorizado pela LIA nem pelo CPP, exceto em se tratando de processo preexistente ao advento das vias negociais positivadas.

A opção mais acertada, ao contrário, parece ser a de limitação inicial e final da oportunidade de acordo ao momento da oferta da contestação do réu, quem deverá manifestar interesse. Deste modo i) evitar-se-ia o risco de decadência do direito de ação, posto que a lide já estaria instaurada quando do início da tentativa de acordo, o qual poderia vir a ser rescindido; ii) permitir-se-ia a sustação judicial liminar do ato reputado ilícito, medida recorrentemente indispensável à tutela eficiente da lisura eleitoral e iii) garantir-se-ia a celeridade da resolução do conflito de natureza eleitoral, rechaçando posturas relapsas ou protelatórias, cabendo ao Ministério Público já apresentar uma proposta preliminar do pacto na inicial ou em parecer.

Assim, se o representado não confirmar interesse no ANPC ou rejeitar seus pontos principais, o órgão investigativo não terá perdido tempo com tratativas negociais frustradas sem tomar a providência judicial pertinente, podendo a lide se desenvolver normal e imediatamente depois de oferecida contestação ou resposta ao parecer ministerial pelo réu sem o alcance de algum consenso-base, garantindo-se a manutenção da eficiência na tutela jurídica eleitoral.

E urge endossar, enfim, a visão trazida por Pinheiro de que qualquer acordo de renúncia ao direito processual de agir na esfera eleitoral “será de celebração exclusiva por parte do Ministério Público Eleitoral com partidos, coligações e candidatos, já que o Parquet é o único

¹⁷⁸ PINHEIRO, *Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral*, op. cit., p. 107.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 106. Também nesse aspecto a presente pesquisa contraria o posicionamento do doutrinador, consoante os comentários já realizados no capítulo anterior acerca da fragilidade da tese de inconstitucionalidade do firmamento de negócio jurídicos para a repreensão consensual de crimes alcançados pela LC nº 64/90.

legitimado ativo para as ações eleitorais que mais se aproxima da condição de órgão público exigida pelo artigo 5º, §6º, da Lei nº7.347/85¹⁸⁰. Com efeito, aceitar que candidatos e partidos possam propor e conduzir o ajustamento de ANPC's eleitoral impulsionaria um ambiente de muita desordem e instabilidade, tanto pela posição politicamente parcial e transitória daqueles como pelas suas inexperiências técnicas nesse tipo de abordagem tipicamente institucional.

Mas aí reside um dos grandes problemas da operacionalização do ANPC eleitoral sem uma orientação legislativa para tanto, porque a necessidade funcionalística de concentração da legitimidade ativa para o pacto no Ministério Público ensejaria que tal instituição passasse a ter um monopólio da propositura das ações eleitorais negociáveis. Afinal, apenas casos nos quais o referido órgão investigativo não promovesse a solução consensual poderiam ser levados por partidos ou candidatos ao Judiciário, enquanto o prosseguimento das ações por estes ajuizadas dependeria do não oferecimento de acordo pelo Parquet por meio de parecer como fiscal da lei, exceto se a petição inicial fosse representação por conduta vedada com suscitação de gravidade.

De todo modo, reforça-se que jamais seria possível o ajuste de interesses jurídicos em ações eleitorais que impliquem consequências diretamente afetas à manifestação ou à preservação da soberania popular, como: i) deferimento de pedido de registro de candidatura (ação de impugnação de registro de candidatura); ii) anulação dos votos obtido por candidato majoritário não eleito (AIJE e representação por captação ilícita de sufrágio ou por grave conduta vedada) ; iii) cassação de diploma, inclusive de suplência proporcional, ou de mandato eletivo (AIJE, AIME, recurso contra a expedição de diploma e representação por captação ilícita de sufrágio ou por grave conduta vedada); e iv) infidelidade partidária (ações próprias).

No tangente à representação por conduta vedada a agentes públicos, em que pese o reconhecimento da gravidade *stricto sensu* do ilícito independa do pedido autoral para tanto, é bastante aceitável – considerando que a maioria das representações por conduta vedada não envolvem fatos comprometedores da normalidade do pleito – a pertinência da realização de pactos eleitorais. Afinal, se a penalidade a ser cominada, ao ver do Ministério Público e do titular da lide, caso sejam sujeitos diferentes, cinge-se à multa prevista no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, é muito provável que realmente não haja uma conduta comprometedora da eleição.

Impõem-se ainda outras restrições básicas ao manejo do ANPC na esfera eleitoral, mesmo quanto a temáticas não relacionados diretamente aos aspectos inflexíveis do regime democrático. Não se mostra adequada a negociação de acordos em matéria de propaganda eleitoral durante o denominado microprocesso eleitoral, que “se inicia pela escolha dos

¹⁸⁰ Ibid., p. 103.

candidatos nas convenções partidárias [...] e tem fim na diplomação dos candidatos”¹⁸¹, porque nesse intervalo os prazos eleitorais dos processos de propaganda – que já variam entre um e dois dias normalmente – passam a serem contados sem suspensões de expediente forense, como pontua a Res. nº 23.478/2015 do TSE¹⁸². Não há espaço para dilação de prazo visando a acordo.

Realmente, a busca pela autocomposição nesses casos não seria capaz de resolver os conflitos identificados de maneira mais célere ou efetiva que a jurisdição contenciosa, trazendo riscos para a própria tutela normativa dos bens jurídicos relacionados à regulação dos meios de propaganda eleitoral. E muitas representações por propaganda irregular no bojo da campanha oficial não possuem como consequência a geração de multa, como os pedidos de direito de resposta (arts. 58 e 58-A da Lei nº 9.504/97) e as representações fundamentadas em dispositivos legais que determinam apenas a retirada da peça publicitária impugnada, física ou virtual.

Por fim, repise-se que nos processos instaurados pela Justiça Eleitoral sem que haja uma ação titularizada por um sujeito ocupante do polo ativo, como nos processos de prestação de contas partidárias anuais ou eleitorais, do ponto de vista técnico-jurídico, hodiernamente não há como ser realizado um ANPC pelo Ministério Público Eleitoral – enquanto fiscal da lei – que impeça aquela Justiça especializada da União de condenar de ofício o beneficiário do pacto.

Acrescente-se, por derradeiro, que o descumprimento do ANPC eleitoral deve ocasionar somente a sua rescisão pelo juízo eleitoral competente e a declaração da sua ineficácia com a retomada da lide originalmente proposta, e não a sua judicialização pelo Ministério Público – muito menos por candidato ou partido – no intuito de obter da Justiça Eleitoral a execução forçada das obrigações principais ou anexas estipuladas no negócio jurídico inadimplido.

Isto é, não é possível que seja instaurado processo de execução na Justiça Eleitoral com base em ANPC. Se a homologação deste instrumento no referido ramo especializado já seria – nos ditames outrora explanados – extremamente inusitada, configurar-se-ia absolutamente sem embasamento jurídico qualquer processo eleitoral de execução fundado em título extrajudicial.

Também não seria viável – de igual maneira como se viu no tocante ao firmamento de ANPP com cláusula atípica de renúncia temporária a direitos políticos ou a cargo institucional – a suscitação de ANPC eleitoral com esse tipo de compromisso por parte do beneficiário em eventual futuro processo de pedido de registro de candidatura deste visando a impedir tal pleito, pois não é possível se conceder ao compromisso negocial um efeito jurídico tão extraordinário.

¹⁸¹ OSÓRIO, op. cit., p. 131.

¹⁸² Art. 7º O disposto no art. 219 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos eleitorais.

§ 1º Os prazos processuais, durante o período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 16 da Lei Complementar nº 64, de 1990, não se suspendendo nos fins de semana ou feriados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto na presente pesquisa, não restam dúvidas de que o seu objeto é de extrema relevância para o futuro do funcionamento da jurisdição eleitoral brasileira. As conclusões ora sugeridas poderão fomentar importantes discussões acerca do equilíbrio da celeridade e da efetividade na apuração e repressão dos ilícitos eleitorais com a ampla proteção dos bens jurídicos democráticos respectivamente afetados e com as peculiaridades daqueles.

De um lado, a atenta análise da alteração promovida pela Lei nº 13.964/2019 no Código de Processo Penal brasileiro, bem como dos respectivos comentários e reflexões por nossos juristas, deixou cristalina a percepção unânime de que o acordo de não persecução penal anunciado pelo art. 28-A do referido diploma integra a onda do Direito Criminal de segunda velocidade, que visa a reduzir o encarceramento em massa de infratores da ordem penal e a otimizar a prestação dos serviços jurisdicionais e investigativos das instituições democráticas.

Identificou-se, nessa toada, ser consensual a expectativa de que o ANPP acarrete diversas vantagens à política criminal brasileira e à reversão dos impactos delituosos. Já quanto aos aspectos mais importantes sobre os quais pendem fortes dissidências doutrinárias, concluiu-se que o novo instituto despenalizador:

- a) retroage aos processos penais iniciados ainda antes da Lei nº 13.964/2019 quando não tenha sido proferido acórdão irrecorrível pelas vias ordinárias;
- b) não pode ser aplicado a fato típico cuja sanção privativa de liberdade mínima prevista seja igual a quatro anos ou que seja conexo à consumação de outro(s) ilícito(s) de modo a somar pena-base igual ou superior a quatro anos, incidindo aí a Súmula nº 243 do Superior Tribunal de Justiça;
- c) permite que a confissão do ato delinquente pelo investigado, firmada formal e detalhadamente enquanto pressuposto da sua concessão, seja empregada como prova – não isolada nem intransponível – da autoria do fato apurado em caso de ulterior retomada da persecução acusatória por decorrência do inadimplemento negocial, sendo igualmente possível o uso do conteúdo da confissão extrajudicial – cujo sigilo não se justifica – para se fortalecer tese acusatória correlata em lide de natureza cível;
- d) tem a sua oferta atrelada a juízo de valoração baseado em conceito jurídico indeterminado com múltiplos fatores, cuja manejo no concreto deve ser fundamentado, consistindo a propositura do ANPP em um poder-dever do Ministério Público.

Observando-se a interação do art. 28-A do CPP com as normas eleitorais pátrias, constitucionais e infraconstitucionais, evidenciou-se ainda que a negociação dos ANPP's deve levar em conta os benefícios auferidos pelo investigado consubstanciados pela salvaguarda dos seus direitos políticos, em especial quando o delito imputado pelo Ministério Público for abrangido pelo rol de classes penais ensejadoras de inelegibilidades erigido no art. 1º, I, "e", da LC nº 64/90. Ante ao princípio eleitoral da moralidade, cravado no art. 14, § 9º, da CF/88, convém ser usufruída a autorização legal de obrigações atípicas para se exigir no ANPP a renúncia temporária a direitos de candidatura e de exercício de cargos públicos ou partidários.

Expôs-se analiticamente que tais obrigações serão plenamente idôneas e interessantes quando da imputação de crimes geradores de inelegibilidade, mas precisam ser estabelecidas sob uma ótica negocial realística e sóbria a fim de que sejam consolidadas bilateralmente. Por decorrer de puro consenso entre a parte investigante e o investigado, não há que se falar em efetiva restrição da capacidade eleitoral passiva do beneficiado, o que exclui da Justiça Eleitoral a apreciação da cláusula especial em eventual processo de pedido de registro de candidatura apresentado por aquele, cabendo apenas se rescindir o ANPP e se ofertar a denúncia criminal.

Ademais, restou demonstrado – a partir da orientação análoga construída pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela doutrina para o manejo dos instrumentos aduzidos pela Lei nº 9.099/95 naquela Justiça especializada – que o novo instituto despenalizador é compatível com a apuração de crimes eleitorais, em que pese não o seja diante dos delitos geradores de cassação de mandato – exceto se o investigado não ocupe cargo eletivo – e daqueles sujeitos à transação penal, o que resulta em somente 26 delitos eleitorais vigentes passíveis de resolução por ANPP, o qual não poderá ser oferecido a órgãos partidários responsabilizáveis criminalmente.

E quanto a estes 26 tipos penais, em razão de aspectos criminológicos inerentes à seara penal eleitoral, o foco das negociações deverá ser a imposição de medidas restritivas de direito e não reparatórias ou indenizatórias, pois o dano infligido pelas condutas típicas aludidas é predominantemente difuso, irreversível, e imaterial, além de que todas atraem inelegibilidade.

Por fim, elucidou-se a dinâmica sociopolítica e as conexões entre os ilícitos eleitorais cíveis e os criminais que poderão dificultar a concreta celebração de ANPP's para parcela relevante dos crimes. Isso porque a chamada classe política, que devido à sua posição de poder e à constante busca pela obtenção deste acaba sendo responsável por considerável fração das infrações penais de gravidade média consumadas no País, pode ter menos interesse no pacto.

Afinal, para se manterem competitivos na disputa pelo poder político, esses agentes dependem de amplo prestígio social, o qual tende a ser bastante abalado pela repercussão

mediática do teor da confissão circunstanciada constante de um ANPP. Também, muitos políticos poderão temer o aproveitamento – mecanismo processual plenamente idôneo – da confissão em demanda eleitoral cível pendente correlata com potencial de cassação de mandato.

Noutro giro, observou-se que a alteração do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 13.964/2019 para, mesmo sendo vetado o dispositivo legal que disciplinaria as balizas do manejo da nova ferramenta negocial, ser positivado o acordo de não persecução cível no âmbito dos atos de improbidade administrativa é impassível de extensão automática à Justiça Eleitoral.

Isso porque, embora a implementação de ANPC's eleitorais não implique mudança na competência dessa Justiça especializada para fins de exigência de lei complementar (art. 121 da CF/88), o Direito Eleitoral é um ramo jurídico muito específico regido por legislação especial, a qual recorre a normas externas somente para a suplementação do seu sentido em casos pontuais e para o preenchimento de lacunas. Por isso, a alteração – bastante obscura – da dinâmica do processamento dos ilícitos de improbidade administrativa não pode ter reflexo imediato na persecução eleitoral cível, por mais que haja algumas semelhança contundentes entre as infrações da Lei de Improbidade Administrativa e aquelas apuradas na Justiça Eleitoral.

Porém, nem mesmo as condutas vedadas – tipificadas como atos também apuráveis na Justiça Comum enquanto prática de improbidade administrativa – poderão ser objeto de negociação com espeque no art. 17, § 1º, da LIA, pois as implicações das infrações eleitorais são diversas e autonomamente múltiplas, com objetivos e ditames investigativos próprios e com lógica processual única no ordenamento, descabendo a interpretação analógica da norma citada.

Nada obstante, foi revelado que o próprio TSE homologou no ano de 2020 – em um ato judicial mais normativamente inesperado e relevante do que a comunidade jurídica parece ter assimilado – um instrumento negocial muito próximo da ideia de ANPC eleitoral incitada pelas inovações da Lei nº 13.964/2019, conquanto esta não tenha sido mencionada como fundamento da validade do pacto. Este foi celebrado, sob o título “NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL”, entre Procuradoria-Geral Eleitoral e uma agremiação política, tendo por assunto a modulação das sanções decorrentes da desaprovação das contas partidárias anuais dos anos de 2010 a 2014.

Evidenciou, então, que o referido acordo e a sua homologação sem ressalvas foram politicamente impulsionados pela tentativa de otimização imediata do combate ao complexo e dramático cenário de desigualdade eleitoral de gênero vivenciado no Brasil, o qual – aos olhos da cúpula do Ministério Público Eleitoral – não poderia esperar pela demorada execução das obrigações reparatórias geradas pelas condenações judiciais com base no descumprimento partidário do percentual mínimo de destinação de recursos à inserção da mulher na política.

Destacou-se que esse compromisso firmado – primeiro negócio jurídico cível avalizado (e enaltecido) pelo TSE em processo judicial – apresentou alguns aspectos *sui generis* que o fazem, além de contrariar a jurisprudência da Corte Superior sobre a impossibilidade de TAC's na seara eleitoral, ir além das possibilidades imaginadas para o ANPC pela Lei nº 13.964/2019.

Primeiro, porque quatro dos cinco processos de prestação de contas já haviam transitado em julgado com condenação. Segundo, em razão da prescindibilidade do exercício de direito de ação, ou de parecer opinativo, pelo Ministério Público ou outro ator eleitoral para a punição judicial de irregularidades nas prestações de contas apresentadas por partidos ou por candidatos, podendo as penalidades legalmente previstas serem aplicadas de ofício pela Justiça Eleitoral.

Apesar das anomalias jurídicas verificadas, tendo em vista o precedente aberto com a postura adotada pelo TSE, bem como as discussões emergentes sobre a aplicabilidade do novo texto da Lei nº 8.492/92 na seara eleitoral, foram analisados os pontos essenciais para a garantia de uma adaptação minimamente idônea do ANPC ao contexto das eleições, inclusive caso o tema venha a ser pautado pelo Congresso para futura positivação no ordenamento pátrio.

Ponderou-se que o instrumento jamais poderá ser invocado para o arquivamento de processo ou investigação com potencial de resultar na cassação de mandato, na anulação de votos, no impedimento de candidatura ou no reconhecimento de propaganda irregular durante o período microeleitoral. Em adição, para afastar os riscos de decadência da ação e de prejuízo à celeridade processual, o pacto deve ser negociado já após instaurada a lide judicial em vista.

Aferiu-se ainda que, embora quase todas as ações eleitorais comportem vários sujeitos como legitimados ativos para a respectiva propositura, a faculdade de oferecimento do ANPC eleitoral necessita ser reservada ao órgão do Ministério Público – instituição fiscal da lei protetora do regime democrático – com atribuição para inaugurar a demanda contenciosa ou oferecer parecer jurídico nos autos respectivos. Permitir a legitimidade concorrente de candidatos e partidos atrairia tumulto processual e desvios de finalidade. De qualquer maneira, conclui-se que o eventual desenvolvimento de uma “Justiça Eleitoral Negociada” exigirá cautela, debates interinstitucionais amplos e uma orientação coesa pelo TSE via resoluções.

Certo é que outras questões estruturais sensíveis sobre os institutos inaugurados com o art. 28-A do CPP e com o novo art. 17, § 1º, da LIA, outras teses doutrinárias para suas supostas lacunas normativas e outras celeumas práticas da adaptação do texto legal para as distintas realidades jurídicas e processuais brasileiras serão evocadas com o tempo. E com o tempo – e reflexões contínuas e serenas – virão sucessivas respostas e opções para o avanço da Justiça.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. OLIVEIRA, Vitor Pimentel de. O processo judicial eleitoral e a calendarização dos atos processuais: um mecanismo a favor da celeridade? Revista Populus, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral, Salvador, nº 8, p. 85-102, 2020.1. Disponível em: http://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/9177/mod_resource/content/3/revista%20populus%20vol8%20%283%29.pdf. Acesso em 20 ago. 2020.
- ANDRADE, Thiago Lemos de. Dano eleitoral: análise econômica da responsabilização por dano moral coletivo do governante cassado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- BARROS, Francisco Dirceu; PAES, Janiere Portela Leite Paes. Direito eleitoral criminal: direito processual. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei nº 10.372, de 2018, nº 10.373, de 2018, e nº 882, de 2019. Relatório do Relator, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210103>. Acesso em: 1º abr. 2020.
- _____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.
- _____. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jun. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 1º jun. 2020.
- _____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 1º jun. 2020.
- _____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 25 mai. 2020.
- _____. Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de jun. de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995>. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 26 mai. 2020.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 25 mai. 2020.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. ed. n. 96. Juizados Especiais Criminais - II. Brasília-DF, STJ. 31 jan. 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.719. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Acórdão de 16 jun. 2007. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Brasília-DF, 3 ago. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de 16 fev. 2012. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 29 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.823. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 8 mai. 2019. Ata publicada: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 14 mai. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.299. Relator: Min. Luiz Fux. Decisão monocrática de 22 jan. 2020. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Brasília-DF, 3 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.435. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão de 14 mar. 2019. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 1º ago. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 601.182. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acórdão de 8 mai. 2019. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 2 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 637.485. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acórdão de 1º ago. 2012. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 21 mai. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 723. Sessão de 26 nov. 2003. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_701_800. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Recurso Criminal nº 060042252. Relator: Dr. Aderson Antônio Brito Nogueira. Teresina, 22 out. 2019. Publicação: DJe – Diário de Justiça eletrônico, Teresina, 12 nov. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 6.299. Relator: Min. Marco Aurélio Melo. Acórdão de 22 jan. 2005. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Brasília-DF, 3 fev. 2005.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 28.478. Relator: Min. Cármen Lúcia. Acórdão de 1º mar. 2011. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 5 mai. 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 32.231. Relator: Min. Henrique Neves. Acórdão de 8 mai. 2014. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 30 mai. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial nº 14.272. Relator: Min. Herman Benjamin. Acórdão de 20 out. 2016. Publicação: DJe - Diário de Justiça eletrônico, Brasília-DF, 13 dez. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.478, de 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-478-de-10-de-maio-de-2016-2013-brasilia-2013-df>. Acesso em: 1º set. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.618, de 7 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23-618-de-7-de-maio-de-2020>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 48. Publicada no DJe de 24, 27 e 28 jun. 2016. Disponível em: www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-48. Acesso em: 2 set. 2020

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 62. Publicada no DJe de 24, 27 e 28 jun. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-62>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CASTELO BRANCO, Janaína Soares Noletto. A adoção de práticas cooperativas pela Advocacia Pública : fundamentos e pressupostos. 2018. 196 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. Disponível em: http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/29712/1/2018_tese_jsncbranco.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

CASTRO, Edson de Resende. Curso de direito eleitoral. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

CAVALCANTE, André Clarck Nunes; LIMA, Antônio Edilberto Oliveira; PINHEIRO, Igor Pereira; VACCARO, Luciano; ARAS, Vladimir. Lei Anticrime comentada. Leme/SP: JH Mizuno, 2020.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE); Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM). Enunciados interpretativos da Lei Anticrime (Lei nº13.964/2019). CNPGE, 2019. Disponível em: <https://www.cnpge.org.br/index.php/documentos-menu/documentos-publicos>. Acesso em: 30 mai. 2020.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. Partidos políticos: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019.

GOMES, José Jairo. Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____. Direito eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, José Jairo; TEIXEIRA, Danielle Torres. Acordo de não persecução penal e sua aplicação a processos em curso. Migalhas de Peso, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://migalhas.com.br/depeso/325403/acordo-de-nao-persecucao-penal-e-sua-aplicacao-a-processos-em-curso>. Acesso em: 30 mai. 2020.

GONÇALVES, Carlos Alberto. Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2016.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos; TABERTI, Vera Lúcia. Acordo de não persecução penal nos crimes eleitorais. Seria estranho se o Ministério Público Eleitoral pudesse oferecer acordo apenas para crimes conexos. JOTA, Brasília, 2 mar. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-de-nao-persecucao-penal-nos-crimes-eleitorais-02032020. Acesso em: 4 abril. 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único. 8. ed. Salvador: Jus Podivm, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury. Direito processual penal. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury; JOSITA, Higynia. Questões polêmicas do acordo de não persecução penal. Revista Consultor Jurídico, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-06/limite-penal-questoes-polemicas-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016.

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

MDB assina acordo com MPE para incentivar participação feminina na política. Tribunal Superior Eleitoral, 18 ago. 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/mdb-assina-acordo-com-mpe-para-incentivar-participacao-feminina-na-politica>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Criminal). Acordos de não persecução penal. Apresentação: Dra. Luiza Cristina Frischeisen. 30 jan. 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/apresentacoes/apresentacao-sobre-acordos-de-nao-persecucao-penal-anpp-e-30-012020_.pdf. Acesso em 30 jul. 2020.

MPF celebra mais de 2 mil acordos de não persecução penal. Procuradoria Geral da República, 16 mar. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-celebra-mais-de-2-mil-acordos-de-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NEISSER, Fernando Gaspar. Crime e mentira na política. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MEDEIROS, Marcílio Nunes. Legislação eleitoral comentada e anotada. Salvador: JusPodivm, 2017.

Onyx Lorenzoni admite ter recebido dinheiro de caixa dois da JBS. Congresso Em Foco, 19 mai. 2017. Atualizado em: 14 nov. 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/em-video-deputado-onyx-lorenzoni-admite-ter-recebido-dinheiro-de-caixa-2/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OSÓRIO, Aline. Direito eleitoral e liberdade de expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINHEIRO, Igor Pereira. Condutas vedadas a agentes públicos em ano eleitoral. 3. ed. Leme/SP: JH Mizuno, 2020.

_____. Crimes eleitorais e conexos. Leme/SP: JH Mizuno, 2020.

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

RIBEIRO, Fávila. Abuso de poder no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Código Tributário Nacional. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

VIEIRA, André Guilherme. Onyx Lorenzoni admite caixa 2 e paga R\$ 189 mil para se livrar de ação. Valor Econômico. São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/08/03/onyx-lorenzoni-admite-caixa-2-e-paga-r-189-mil-em-acordo-com-a-pgr.ghml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ZILIO, Rodrigo López. Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 443-467. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.)

_____. Direito eleitoral. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.