

APONTAMENTOS SOBRE A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA OS CRIMES ELEITORAIS E CONEXOS

COMPETENCE OF THE ELECTORAL JUSTICE FOR ELECTORAL AND RELATED CRIMES

Danyelle Galvão

Doutora em Direito Processual pela USP. Coordenadora do Grupo Nacional de Estudos Avançados de Direito Penal Eleitoral do IBCCRIM.

Advogada.

ORCID: 0000-0003-3199-1401

galvaodanyelle@gmail.com

Resumo: O artigo trata da competência para processamento e julgamento dos crimes eleitorais e conexos. Traz um histórico das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema até o julgamento do 4º AgReg no INQ 4435 perante o Supremo Tribunal Federal. Analisa a organização da Justiça Eleitoral para processar e julgar os crimes complexos e as obrigações legais impostas aos advogados que compõem os Tribunais Eleitorais como juízes. Por fim, analisa o entendimento do Supremo Tribunal Federal da competência da Justiça Eleitoral em relação ao decidido na QO na AP 937 sobre a prerrogativa de foro.

Palavras-chave: Processo Penal - Competência - Justiça Eleitoral - Crimes Eleitorais - Crimes Conexos.

Abstract: The article deals with the competence for prosecuting and prosecuting electoral and related crimes. It presents a history of the decisions of the Supreme Court from 1956 until the judgment of the 4th AgReg in INQ 4435. It analyzes the organization of the Electoral Justice to prosecute and judge complex crimes and the legal obligations imposed on lawyers who make up the Electoral Courts as judges. Finally, it analyzes the position of the Supreme Court of the competence of the Electoral Court in relation to what was decided in the QO in AP 937.

Keywords: Criminal Procedure - Competence - Electoral Justice - Electoral Crimes - Related Crimes.

O tema da competência para processamento e julgamento dos crimes eleitorais e conexos – estaduais ou federais – tem ocupado a discussão nos últimos tempos, em especial após o início das investigações da denominada Operação Lava Jato. A razão do aumento da discussão decorre dos muitos relatos de acusados colaboradores, que mencionaram pagamento de valores para campanhas eleitorais sem a devida contabilização, o que, pelo menos em tese, configura crime de caixa 2 eleitoral; ou porque relataram que pagamentos indevidos a terceiros, que em tese podem configurar corrupção, foram feitos por meio de doações eleitorais contabilizadas ou não. Por outro lado, acusados delatados sustentaram, em favor de suas defesas, que determinadas quantias em dinheiro recebidas não eram relativas ao crime de corrupção, mas ao de caixa 2 eleitoral, crime previsto pela legislação eleitoral e que, portanto, deveria ser investigado e processado perante a Justiça Eleitoral.

Em 2019, o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou, após afetação decidida pela 1ª Turma, o 4º Agravo Regimental no Inquérito 4435 e decidiu que “compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II,

do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal”¹

Muitas críticas emergiram depois deste julgamento, especialmente no sentido de que a decisão acabaria com as investigações de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro no país. Alguns apontamentos devem ser feitos.

Em primeiro lugar, a decisão de março de 2019 acima referida apenas confirmou entendimento predominante na Corte há anos, inclusive muito antes do início da Operação Lava Jato. Uma breve pesquisa de jurisprudência naquele Tribunal indica que, em 1956, ou seja, há mais de 5 décadas, o Plenário rechaçou conflito de jurisdição e considerou que o crime de desobediência, por exemplo, só poderia ser processado e julgado pela Justiça Eleitoral se conexo a um crime eleitoral, o que de fato não havia na hipótese.² Anos mais tarde, já na década de 90, a 2ª Turma afastou a competência da Justiça Eleitoral para processamento de crimes de peculato e falsificação de título praticados por funcionário público federal contra bens da Justiça Eleitoral, por considerar que não havia crime eleitoral e, portanto, a competência só poderia ser da Justiça Federal.³ Nota-se, portanto, que a competência eleitoral não foi reconhecida justamente pela ausência de descrição de

conduta considerada como crime eleitoral e porque não havia conexão com qualquer crime eleitoral.

Em 1996, também em conflito de competência, o Plenário reconheceu que a narrativa feita na denúncia não era do crime do art. 299 do Código Penal, mas do art. 350 do Código Eleitoral; que a motivação eleitoral era evidente, já que a acusação era de emissão de notas fiscais e faturas em nome de empresas diversas, sem execução de serviços, com o recebimento de valores para destinar à campanha eleitoral de terceiro e não como pagamento dos serviços dos documentos. O conflito não foi conhecido, mas foi concedido *Habeas Corpus* de ofício para anulação a partir da denúncia oferecida e encaminhamento dos autos à Justiça Eleitoral para as medidas que entendesse cabíveis,⁴ não apenas em relação ao crime do art. 350 do CE, mas também em relação aos crimes de quadrilha e de tributários (art. 1º, II e III e art. 2º, II, da Lei 8137/90). Reconheceu-se, portanto, a competência da Justiça Eleitoral para os crimes conexos à falsidade eleitoral (art. 350, CE).

Rechaça-se, portanto, que o entendimento do Supremo Tribunal Federal foi dirigido para acabar com as investigações atuais de corrupção no país ou com a Operação Lava Jato.

Em segundo lugar, é preciso também reafirmar a importância, competência e capilaridade da Justiça Eleitoral no país. É bem verdade que, como aponta o atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Luis Roberto Barroso, a quantidade de processos criminais perante a Justiça Eleitoral corresponde apenas a 1,38% de todo o acervo.⁵ No entanto, isto não descredibiliza ou demonstra incapacidade para processamento e julgamento de crimes eleitorais e conexos. É importante lembrar que a Justiça Eleitoral analisa e julga em tempo recorde uma infinidade de pedidos de registro de candidaturas no país inteiro, é competente para processamento e julgamento de ações de investigação judiciais eleitorais para apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político. E não só. Também é competente para as ações de impugnação de mandato eletivo para obstar quem venceu o pleito por meio de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude. Tais ações, apesar de não criminais, apuram fatos graves, são complexas e têm – pelo menos em tese – sanções que podem gerar inelegibilidade, cuja gravidade para o candidato é indiscutível. Além de tais questões, a Justiça Eleitoral é responsável pela análise e julgamento das contas partidárias e dos candidatos – eleitos ou não –, além da verificação sobre o uso devido dos recursos públicos nas campanhas agora que há financiamento público também aos candidatos.

Ainda, a Resolução 23396/13 do TSE dispõe (art. 2º) que “a Polícia Federal exercerá, com prioridade sobre suas atribuições regulares, a função de polícia judiciária em matéria eleitoral, limitada às instruções e requisições dos Tribunais e Juízes Eleitorais”.⁶ Neste ponto, se comparado à Operação Lava Jato, nenhuma diferença, uma vez que as investigações federais também foram (e são) conduzidas pela Polícia Federal.

Este contexto rechaça, por si só, argumentos contrários à competência da Justiça Eleitoral para análise de crimes complexos. Como dito, as ações (AIJE e AIME) envolvem fatos também complexos e que podem culminar em sanções graves de cassação de mandato, por exemplo, e consequente inelegibilidade. Não há que se falar, portanto, em falta de estrutura, capacidade, capilaridade ou conhecimento. E quaisquer dificuldades

estruturais devem ser arcadas e resolvidas pelo Poder Público, pois são ônus da prestação jurisdicional adequada, não podendo justificar a adoção de critério diferente de fixação de competência.

Da mesma forma, devem ser afastados eventuais argumentos de que a ausência de quadros próprios de juízes e promotores na Justiça Eleitoral inviabiliza o andamento dos casos mais complexos. Após o julgamento em 2019, o TSE aprovou a Resolução 23618/2020, que estabelece normas para viabilizar o cumprimento do que foi decidido pelo STF, dispondo que os Tribunais Regionais Eleitorais podem – tal como fizeram os Tribunais Regionais Federais com as varas da Justiça Federal para lavagem de dinheiro anos atrás – especializar zonas eleitorais para processamento dos crimes eleitorais e conexos, excluindo as demais atribuições jurisdicionais do local. E também estabeleceu a possibilidade de recondução, por mais um biênio consecutivo, do magistrado da zona eleitoral especializada para impedir que a sua saída acarrete prejuízo ou atrase as investigações ou julgamento das ações penais. Afastase, portanto, o argumento de ausência de especialização da Justiça Eleitoral e da transitoriedade dos magistrados.

A forma de composição dos Tribunais Eleitorais, pela presença de juristas/advogados nos quadros, também não pode ser utilizada como argumento contrário à decisão do STF sobre a competência criminal para os crimes eleitorais e conexos. É preciso levar em consideração que os juristas, ao tomarem posse como juízes(as) eleitorais, prestam juramento assim como os demais juízes e estão sujeitos a todo o regramento de suspeição e impedimento, exercerão função pública e que, portanto, poderão ser responsabilizados criminalmente por desvios nas suas condutas.

Considerar que a Justiça Eleitoral não pode julgar crimes complexos ou conexos porque tem juristas/advogados em sua composição é presumir atuação ilegal da classe, o que é incompatível com a presunção de legalidade e veracidade na atuação pública, presunção de inocência e de igualdade de tratamento das carreiras jurídicas, que inclusive conta com previsão constitucional. É inadmissível que se aceite que os Tribunais Eleitorais julguem crimes eleitorais (quando únicos e sem conexão) ou ações que geram sanções tão ou mais graves que as criminais e não possam, eventualmente, analisar e julgar os crimes conexos aos eleitorais, complexos ou não.

Por fim, é preciso que se diga que a grande controvérsia, hoje, sobre a competência da Justiça Eleitoral para os crimes eleitorais não é quanto ao crime de caixa 2 eleitoral e a conexão com falsificação de documento do Código Penal, por exemplo, mas a coexistência dos crimes de caixa 2 eleitoral ou compra de votos com os crimes de corrupção, lavagem de capitais ou organização criminosa, considerados crimes mais complexos. De qualquer forma, a existência (ou não) de uma criminalidade organizada ou o aumento de incidência de determinados tipos penais não podem ser justificativas para alterações bruscas sobre o juiz natural.

É bem verdade que, como aponta **Gustavo Badaró**, “é precária, incompleta e duvidosa a disciplina da Justiça Eleitoral”.⁷ Inclusive, aponta o Professor que a competência da Justiça Eleitoral não tem natureza constitucional, mas que a regra constitucional da competência federal (art. 109, CF) não pode ser afastada pela legislação complementar (art. 35, II, do Código Eleitoral), “razão pela qual não haverá união dos processos, cabendo a cada justiça julgar o feito que lhe é próprio”.⁸

Neste sentido foram os votos vencidos dos Ministros Edson Fachin, Luis Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia no julgamento do 4º AgReg no INQ 4435, pois davam

parcial provimento aos agravos regimentais interpostos pela Procuradoria-Geral da República e pelos investigados para cindir os fatos apurados e remeter os crimes eleitorais para a Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro e os crimes de crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, lavagem de capitais e evasão de divisas para a Justiça Federal daquele mesmo estado.

Com razão, o professor **Gustavo Badaró** aponta que a competência federal tem previsão constitucional e a eleitoral está prevista por legislação infraconstitucional. Mas, ao nosso ver, é preciso considerar duas questões não menos importantes. Primeiro que o art. 121 da Constituição Federal autoriza que a “organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais” sejam definidas por lei complementar. Depois, que o art. 109, também da Constituição Federal, no seu inciso IV, ressalva a competência da Justiça Eleitoral mesmo nos “crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas”. Assim, ao nosso ver, resta justificada a competência da Justiça Eleitoral para os crimes conexos mesmo quando originalmente de competência federal.

Soma-se a isto o fato de que muitas vezes os crimes eleitorais de corrupção eleitoral (compra de votos) e caixa 2 eleitoral podem ter sido praticados para facilitar ou ocultar as outras infrações, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas, hipótese de fixação de competência pela conexão (art. 76, inciso II, CPP), a justificar que não haja cisão das investigações, por exemplo.

De qualquer sorte, concorda-se com o professor **Gustavo Badaró** quando afirma que “urge que seja reformuladas as regras sobre conexão e continência no que toca aos crimes eleitorais”.⁹

Até porque, se analisado com mais profundidade, o acórdão do 4º AgReg no INQ 4435, apesar de ter fixado o entendimento do STF sobre a competência da Justiça Eleitoral para os crimes eleitorais e conexos, acabou divergindo de seu posicionamento anterior quanto à competência por prerrogativa de foro por exercício de função pública, anteriormente fixado na QO na AP 937, e quanto à relação do caixa 2 eleitoral com o exercício do mandato.

Por maioria de votos, a Corte remeteu à Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro as acusações de “caixa 2 eleitoral” e demais crimes ocorridos em 2010 e 2012, por entender que “os fatos revelam-se desvinculados do mandato de deputado federal atualmente desempenhado pelo investigado Pedro Paulo, não se inserindo na competência do Supremo”.¹⁰

No entanto, também por maioria de votos,¹¹ o Plenário também deu parcial provimento ao agravo regimental para manter no Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento do “fato ocorrido em 2014, consistente no recebimento de, aproximadamente, R\$ 300.000,00 do Grupo Odebrecht, a título de doação ilegal”, pois relacionada à campanha para a reeleição do investigado”.¹² Segundo a maioria vencedora, os fatos – apesar de serem considerados como crime eleitoral – teriam sido praticados durante o exercício do mandato de Deputado Federal para a sua reeleição, sem solução de continuidade dos mandatos, o que justifica a manutenção da competência do Supremo Tribunal Federal.

Assim, o “caixa 2 eleitoral” deve ser apurado e processado pela Justiça Eleitoral quando o acusado concorre à eleição fora do exercício de qualquer mandato, mesmo que seja posteriormente eleito. Isto porque a conduta não ocorreu durante o mandato e não tem qualquer relação com as funções do mandato para o qual foi eleito com a campanha.

Conforme consta em acórdão dos ED em INQ 4418, houve oferecimento de denúncia pelo crime de “caixa 2 eleitoral” contra dois Parlamentares, dentre outras pessoas. Após a apresentação da resposta à acusação, a Procuradoria Geral da República – ao contrário do que sustentou no INQ 4435 acima exposto – requereu o declínio da competência porque um dos Parlamentares não havia sido reeleito e, em relação ao outro, argumentou que

essa Suprema Corte tem decidido que procedimentos criminais instaurados contra membros do Congresso Nacional por suposta prática de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral), mesmo que cometida durante mandato parlamentar, seja por meio de recondução, ou permanência em uma das Casas Legislativas, não guarda relação com ele, pois se trata de fatos estranhos às funções inerentes ao ofício parlamentar.¹³

No entanto, de acordo com o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal no 4º AgReg no INQ 4435, o “caixa 2 eleitoral” em campanha à reeleição, desde que não haja solução de continuidade do mandato, deve ser apurado e processado perante a Corte, o que é contraditório à própria jurisprudência sobre o caixa 2 eleitoral e decisão na QO na AP 937, o que indica, ainda mais, a necessidade de ajuste do regramento sobre a competência da Justiça Eleitoral, incluindo a competência por prerrogativa de foro, tudo com a finalidade de garantir a observância da garantia do juiz natural e conferir segurança jurídica a todos os envolvidos na apuração, processamento e julgamento das condutas.

Notas

- ¹ Brasil (2019).
- ² Brasil (1956).
- ³ Brasil (1994).
- ⁴ Brasil (1996).
- ⁵ Webinar “Fake News, Caixa Dois e Corrupção. Diálogos entre Direito Eleitoral e Penal” realizado em 22/06/2020 e disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=N-7TiuVZlxJg&t=3445s>. Acesso em: 10 set. 2021.
- ⁶ Apontamentos sobre a Polícia judiciária eleitoral e a atividade investigatória nesta área são encontrados em Zilio (2020, p. 86-88).

- ⁷ Badaró (2014, p. 383).
- ⁸ Badaró (2014, p. 378).
- ⁹ Badaró (2014, p. 383).
- ¹⁰ Brasil (2019), fls. 14 do acórdão – trecho do voto vencedor.
- ¹¹ Formaram a maioria de votos os Ministros Marco Aurélio (relator), Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.
- ¹² Brasil (2019), fls. 13 do acórdão – trecho do voto vencedor.
- ¹³ Transcrição do pedido da PGR constante em STF – decisão monocrática – INQ 4418 – rel. Min. Rosa Weber – DJe 12/04/2019.

Referências

BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz natural*. São Paulo: RT, 2014.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *AgReg-4º em INQ 4435*. Relator: Min. Marco Aurélio, de 14 de março de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750577279>. Acesso em: 10 set. 2021.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). CJ 2245. Relator: Min. Sampaio Costa, 19 de outubro de 1956. (Faltam dados da publicação)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). HC 70563. Relator: Min. Paulo Brossard, de 22 de outubro de 1993. (Faltam dados da publicação)
BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). CC 7703. Relator: Min. Sydney Sanches, de 02 de outubro de 1996. (Faltam dados da publicação)
ZILIO, Rodrigo López. *Crimes eleitorais*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.